



University of Groningen

## Tariefregulering in de advocatuur

Winter, Heinrich; Couwenberg, Oscar; Akerboom, Charlotte; Woestenburg, N.; Struiksma, N.

**IMPORTANT NOTE:** You are advised to consult the publisher's version (publisher's PDF) if you wish to cite from it. Please check the document version below.

### *Document Version*

Publisher's PDF, also known as Version of record

### *Publication date:*

2015

[Link to publication in University of Groningen/UMCG research database](#)

### *Citation for published version (APA):*

Winter, H., Couwenberg, O., Akerboom, C., Woestenburg, N., & Struiksma, N. (2015). Tariefregulering in de advocatuur: Onderzoek naar de voor- en nadelen. Rijksuniversiteit Groningen / Pro Facto.

### **Copyright**

Other than for strictly personal use, it is not permitted to download or to forward/distribute the text or part of it without the consent of the author(s) and/or copyright holder(s), unless the work is under an open content license (like Creative Commons).

### **Take-down policy**

If you believe that this document breaches copyright please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

Downloaded from the University of Groningen/UMCG research database (Pure): <http://www.rug.nl/research/portal>. For technical reasons the number of authors shown on this cover page is limited to 10 maximum.

## Tariefregulering in de advocatuur

Onderzoek naar de voor- en nadelen

Groningen, 23 maart 2015

H.B. Winter

O. Couwenberg

C.P.M. Akerboom

N.O.M. Woestenburg

T. Struiksma

ADRES

Pro Facto  
Ossenmarkt 5  
9712 NZ Groningen

EMAIL

[profacto@pro-facto.nl](mailto:profacto@pro-facto.nl)

INTERNET

[www.pro-facto.nl](http://www.pro-facto.nl)



rijksuniversiteit  
groningen

# Inhoud

<b>COLOFON .....</b>	<b>1</b>
<b>SAMENVATTING .....</b>	<b>2</b>
<b>INLEIDING .....</b>	<b>7</b>
1.1 AANLEIDING .....	7
1.2 ONDERZOEKSVRAGEN.....	8
1.3 ONDERZOEKSACTIVITEITEN .....	10
1.4 LEESWIJZER .....	10
<b>KADER.....</b>	<b>11</b>
2.1 INLEIDING .....	11
2.2 ECONOMISCH KADER VOOR TARIEFREGULERING IN DE ADVOCATUUR.....	11
2.3 JURISPRUDENTIE OVER DE VRIJE ADVOCATKEUZE .....	22
2.4 MEDEDINGINGSRECHT.....	24
<b>DE NEDERLANDSE ADVOCATUUR.....</b>	<b>26</b>
3.1 INLEIDING .....	26
3.2 ERVARINGEN MET HET STELSEL .....	33
3.3 VERWACHTE VOOR- EN NADELEN VAN HET INVOEREN VAN TARIEFREGULERING .....	38
3.4 SAMENVATTING VOOR- EN NADELEN ADVOCATUUR .....	41
<b>CASESTUDY NOTARIAAT .....</b>	<b>44</b>
4.1 INLEIDING .....	44
4.2 HET STELSEL VAN JURIDISCHE DIENSTVERLENING .....	44
4.3 ERVARINGEN MET DE AFBOUW VAN TARIEFREGULERING .....	46
4.4 VOOR- EN NADELEN VAN HET STELSEL VAN TARIEFREGULERING EN VAN AFBOUW VAN DIT STELSEL .....	51
4.5 SAMENVATTING BEIDE STELSLS.....	54
<b>CASESTUDY DUITSLAND .....</b>	<b>55</b>
5.1 INLEIDING .....	55
5.2 HET STELSEL VAN JURIDISCHE DIENSTVERLENING .....	55
5.3 ERVARINGEN MET HET STELSEL .....	57
5.4 VOOR- EN NADELEN VAN TARIEFREGULERING .....	62
5.5 SAMENVATTING VOOR- EN NADELEN SYSTEEM DUITSLAND.....	64
<b>CASESTUDY ZWEDEN .....</b>	<b>66</b>
6.1 INLEIDING .....	66
6.2 HET STELSEL VAN JURIDISCHE DIENSTVERLENING .....	66

6.3	ERVARINGEN MET HET STELSEL .....	69
6.4	POSITIEVE EN NEGATIEVE ERVARINGEN MET HET STELSEL .....	74
6.5	SAMENVATTING VOOR- EN NADELEN SYSTEEM ZWEDEN .....	76
<b>ANALYSE VAN DE CASESTUDY'S .....</b>		<b>77</b>
7.1	INLEIDING .....	77
7.2	THEORETISCHE REFLECTIE OP DE BEVINDINGEN .....	77
7.3	VERGELIJKING VAN DE VIER BESTUDEERDE STELSLS .....	79
7.4	CONCLUSIE.....	83
<b>VOOR- EN NADELEN VAN TARIEFREGULERING .....</b>		<b>85</b>
8.1	INLEIDING .....	85
8.2	BEANTWOORDING DEELVRAGEN .....	86
8.3	BEANTWOORDING CENTRALE ONDERZOEKSVRAAG.....	88
<b>LITERATUUR.....</b>		<b>91</b>
<b>RESPONDENTEN.....</b>		<b>95</b>
<b>VORMEN VAN TARIEFREGULERING IN EUROPA .....</b>		<b>97</b>



# Colofon

Dit onderzoek is – in opdracht van het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum van het ministerie van Veiligheid en Justitie – uitgevoerd door de Rijksuniversiteit Groningen en door Pro Facto, bureau voor bestuurskundig en juridisch onderzoek, advies en onderwijs.

Projectleiders: prof. dr. Heinrich Winter en prof. dr. O. Couwenberg

Onderzoekers Pro Facto: mr. Charlotte Akerboom, mr. Nicolette Woestenburg en mr. Niko Struiksma

*Begeleidingscommissie:*

W. H. van Boom, Universiteit Leiden (voorzitter)

Mr. E.J.C. van der Vlis, ministerie van Veiligheid en Justitie

Prof. mr. A. Gerbrandy, Universiteit Utrecht

Mr. Drs. J. Hemelaar, Ad Astra advocaten

Mr. M.A. Bakker, ministerie van Economische Zaken

Dr. M.J. Bijlsma, Centraal Planbureau

Dr. F. W. Beijaard, WODC (ministerie van Veiligheid en Justitie)

© 2015 WODC, ministerie van Veiligheid en Justitie. Auteursrechten voorbehouden. Niets uit dit rapport mag worden verveelvoudigd en/of openbaar gemaakt door middel van druk, fotokopie, microfilm, digitale verwerking of anderszins, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van het WODC.

# Samenvatting

## Aanleiding

In het kader van de beleidsvoornemens rond het stelsel van gesubsidieerde rechtsbijstand, heeft de staatssecretaris verzocht de mogelijke voor- en nadelen van tariefregulering te onderzoeken. Dit om de toegang tot het recht voor *alle* rechtzoekenden te verbeteren. Het verschil in kosten die een rechtzoekende moet dragen buiten het stelsel ten opzichte van de rechtzoekende binnen het stelsel, is groot. Daarnaast is het voor de rechtzoekende lastig in te schatten wat de uiteindelijke kosten van de procedure kunnen worden; de voorspelbaarheid is daarmee laag.

Dit onderzoek ziet op de mogelijkheden van tariefregulering buiten het stelsel van gesubsidieerde rechtsbijstand. Er zijn verschillende varianten van tariefregulering mogelijk. Het is bijvoorbeeld mogelijk maximumtarieven voor veelvoorkomende zaken vast te stellen, vergelijkbaar met tariefregulering voor ambtshandelingen in de familiepraktijk voor notarissen. Tariefregulering kan ook in de vorm van maximum-uurtarieven of minimum-uurtarieven.

## Onderzoeksvragen en –activiteiten

De centrale onderzoeksvraag luidt als volgt:

*“Wat zijn de voor- en nadelen van het reguleren van tarieven in de Nederlandse advocatuur gelet op de toegankelijkheid, betaalbaarheid en verzekerbareheid van de rechtshulp, een goed verlopende marktwerking en kwaliteit en vernieuwing van de advocatuur en wat kan in dat opzicht van ervaringen elders en bij andere beroepsgroepen worden geleerd?”*

De onderzoeksvraag is naast het uitvoeren van document- en literatuurstudie, beantwoord door vergelijkend onderzoek uit te voeren naar de advocatuur in Nederland, Duitsland en Zweden en eveneens door een vergelijking met het (deels) afbouwen van de tariefregeling in het Nederlandse notariaat. De vier cases verhelderen het zicht op de voor- en nadelen die tariefregulering of het ontbreken daarvan heeft.

Bij alle casestudy's zijn de volgende deelvragen beantwoord:

1. Wat zijn relevante kenmerken van de bestudeerde gevallen?
  - A. Structuur van de beroepsgroep
  - B. Geldende (overheids)regulering

### C. Tariefregulering

2. Wat kan van de bestudeerde gevallen worden geleerd?
  - A. Ervaringen tariefregulering, dan wel het ontbreken of afbouwen daarvan
  - B. Gevolgen van de introductie, afbouw, ontbreken van tariefregulering
3. Wat is de relevantie van de vier bestudeerde casestudy's voor eventuele tariefregulering van de advocatuur in Nederland?

Om de centrale onderzoeksvraag te beantwoorden heeft een documentstudie en een literatuurstudie plaatsgevonden aan de hand waarvan de context van het voornemen is geschetst en de theoretische voor- en nadelen zijn geschetst. Daarnaast is per casestudy relevante literatuur bestudeerd en is met minimaal tien relevante organisaties of personen gesproken.

#### Kader

Het kader voor dit onderzoek bestaat uit een bespreking van de relevante theoretische rechtseconomische invalshoeken, jurisprudentie over de vrije advocaatkeuze en het mededingingsrecht.

In het economisch theoretisch kader zijn via twee theoretische benaderingen de karakteristieken van de relatie tussen advocaat en consument beschreven. De eerste benadering is de standaard micro-economische benadering van de markt voor advocaatdiensten en de invloed die tariefregulering op een dergelijke markt zal kunnen hebben. In een standaard micro-economische benadering leidt het vastzetten van de prijs van een dienst ertoe dat op een deelmarkt de dan geldende evenwichtsprijs niet meer tot stand zal kunnen komen. Wordt in de advocatuur een systeem van maximumtarieven ingevoerd dan zal het tarief beneden de huidige marktprijs voor een uur advocaatdienst dienen te worden vastgezet. Een lager tarief vertaalt zich in minder aanbod aan diensten en een hogere vraag. De tweede benadering ziet op de gevolgen van informatie-asymmetrie en agency problemen. Informatie asymmetrie ziet op het feit dat het voor de rechtzoekende consument moeilijk is inzicht te verkrijgen in de tariefstelling van advocaten, mede omdat prijsverschillen te wijten kunnen zijn aan kwaliteit in de dienstverlening. Deze informatie asymmetrie wordt verergerd door het agency probleem. Hoeveel uren gemaakt moeten worden en op welke wijze de inspanning wordt gepleegd (welke kwalificaties heeft de dienstverlener op het onderhavige terrein), is moeilijk in te schatten en is moeilijk voor de consument om objectief te beoordelen. Omdat er weinig literatuur voorhanden is over tariefregulering in de advocatuur, heeft het economisch kader een verkennend en hypothese-vormend karakter. In het kader zijn zowel de effecten op de marktwerking besproken wanneer sprake is van een maximumtarief als wanneer er sprake van een minimumtarief zal zijn.

Vervolgens is ingegaan op de jurisprudentie van het Europees Hof van Justitie (het Hof) over de vrije advocaatkeuze. Uit de uitspraken van het Hof komt naar voren dat het recht op een vrije advocaatkeuze nauwelijks beperkt mag worden door rechtsbijstandsverzekeraars.

Het mededingingsrecht ten slotte bespreekt de 'nuttig effect' doctrine. Uit deze jurisprudentie komt naar voren dat overheidsingrijpen in de markt altijd objectief gerechtvaardigd moet zijn en een publiek belang moet dienen. Wanneer de minister het tarief wil reguleren, is het vanuit het mededingingsrecht belangrijk dat alle marktpartijen in de besluitvormingsprocedure betrokken worden. Een ander Europees aspect aan de invoering van tarieven, is het vrij verkeer van diensten. Uit de jurisprudentie blijkt onder andere dat minimumhonoraria voor advocaten een belemmering van het vrije verkeer van diensten kan opleveren. Ook

hier kan de eventuele belemmering van het vrije dienstenverkeer objectief worden gerechtvaardigd, wanneer overtuigend wordt aangetoond dat de tariefregulering inderdaad bijdraagt aan de doelstelling van algemeen belang en niet verder gaat dan wat noodzakelijk is ter bereiking van dit doel.

### **De vier casestudy's**

Er zijn ten behoeve van dit onderzoek vier casestudy's uitgevoerd; de Nederlandse advocatuur, het Nederlandse notariaat, de Duitse advocatuur en de Zweedse advocatuur. Doel was het achterhalen van de voor- en nadelen van tariefregulering of het ontbreken daarvan. Elk rechtssysteem heeft een eigen geschiedenis en kent daarmee een andere structuur van de beroepsgroep en andere wetgeving. Tijdens de gesprekken blijkt dat in Zweden en Duitsland, met elk dus een afwijkend systeem, de meerderheid van de geïnterviewde respondenten het eigen systeem als prettig ervaart. Er is daarbij sprake van 'padafhankelijkheid'; de gebeurtenissen en keuzes die in het verleden zijn gemaakt, hebben gezorgd voor het rechtssysteem zoals het op dit moment is. De specifieke context en structuur van het rechtssysteem zorgt ervoor dat ervaringen die in het ene land opgedaan zijn, niet zomaar toegepast kunnen worden in het andere land.

Het Nederlandse stelsel van juridische dienstverlening kent een procesmonopolie voor bepaalde delen van het recht, waardoor alleen advocaten in dat deel van de markt de klant kunnen bijstaan. Het stelsel kent verder een uitgebreid stelsel van kwaliteitseisen en toezicht. Bij de regulering gaat het voornamelijk om zelfregulering door de Orde van Advocaten, waarbij de overheid via de Advocatenwet de kaders heeft aangegeven. Het tarief dat advocaten voor hun dienstverlening mogen vragen is vrij; de enige voorwaarde is dat het gaat om een 'redelijk' tarief.

In het Nederlandse notariaat is met de wetswijziging van de Wna in 1999 tariefregulering afgebouwd. De tot dan toe geldende tariefregulering dateerde uit 1842. De tarieven werden vastgesteld door de KNB in een tarievenboekje. Omdat dit leidde tot weinig marktwerking en hoge tarieven, zijn de tarieven vanaf 1999 stapsgewijs losgelaten. In het begin werden de bedragen die golden tijdens de tariefregulering aangehouden – notarissen waren daarmee vertrouwd – maar vanaf 2005 gingen – mede door de economische crisis – de tarieven naar beneden.

In het stelsel van juridische dienstverlening van Duitsland neemt tariefregulering een belangrijke plaats in. Het systeem van tariefregulering bestaat sinds 1879. Op basis van het *Rechtsanwaltsvergütungsgesetz* (RVG) en de bijlagen van deze wet wordt het honorarium van de advocaat bepaald. In de wet worden minimumtarieven per zaak bepaald op basis van de waarde van de zaak. In overeenstemming met de klant mag bij contract afgeweken worden van de RVG en dat gebeurt ook. Het grootste gedeelte van de (consumenten)zaken wordt via de RVG-tarieven afgehandeld. Het Duitse stelsel wordt verder gekenmerkt door een markt waar alleen advocaten juridische diensten mogen verrichten. Er zijn veel advocaten op de markt. Verder is opvallend dat het Duitse stelsel geen toezicht kent en weinig kwaliteitseisen. De transparantie ten aanzien van de prijs en kwaliteit in het Duitse stelsel is zeer beperkt; consumenten hebben nauwelijks inzicht in wat de kosten zijn van het inhuren van een advocaat.

De belangrijkste kenmerken van het Zweedse stelsel van juridische dienstverlening zijn het ontbreken van een procesmonopolie voor advocaten, een uitgebreid stelsel van alternatieve geschilbeslechting voor consumenten, de rol van verzekeraars voor dekking van juridische kosten voor consumenten en een wettelijk vastgesteld uurtarief voor door de staat gefinan-



cierde rechtsbijstand dat uitstralingseffecten heeft naar de hele markt. Bijna alle Zweden worden gedekt voor de kosten van rechtsbijstand door de opname van een rechtsbijstand-verzekering in andere verzekeringsproducten. Langs deze weg hebben veel consumenten toegang tot het recht, echter met de aantekening dat er wel een eigen bijdrage moet worden betaald. Deze eigen bijdrage, gekoppeld aan een door de verzekeraar gesteld maximum aan de dekking, maakt dat voor veel zaken de consumenten de kosten van rechtsbijstand (deels) kunnen verhalen, maar ook dat er een prikkel is tot schikken.

### **Voor- en nadelen van tariefregulering**

De voor- en nadelen van tariefregulering dan wel het ontbreken daarvan zijn in de rapportage besproken per thema.

#### *Toegankelijkheid en betaalbaarheid*

Een belangrijk verwacht voordeel van de invoering van tariefregulering in Nederland is dat het zal leiden tot een lager tarief voor advocaatdiensten waardoor de betaalbaarheid wordt vergroot. Vergelijking van de verschillende casestudy's wijst echter uit dat tariefregulering niet per definitie tot lagere prijzen en een betere toegankelijkheid lijkt te leiden. Alleen wanneer het vastgestelde tarief een tarief is onder het geldende markttarief, zal het leiden tot een vergroting van de betaalbaarheid en daarmee de toegankelijkheid.

#### *Transparantie*

Een verwacht voordeel van een systeem van tariefregulering is dat er duidelijkheid bestaat over het tarief dat gevraagd mag worden voor de juridische dienstverlening. Van de casestudy's Duitsland en het Nederlandse notariaat kan echter geleerd worden dat dit effect vooral zichtbaar is voor partijen die veelvuldig met juridische procedures in aanraking komen, zoals de advocaat zelf, grote bedrijven en de overheid. Voor consumenten zorgt tariefregulering in de bestudeerde casestudy's niet voor een vergroting van de prijstransparantie. Ook op het punt van kwaliteit vergroot tariefregulering de transparantie niet.

#### *Efficiëntie*

Een verwacht voordeel voor de Nederlandse advocatuur is dat de tarieven door de introductie van regulering naar beneden zullen gaan, waardoor als positief effect te verwachten is dat er meer kostenbewust gewerkt zal worden. Als negatief effect daarbij wordt verwacht dat er minder uren aan een zaak besteed zullen worden, waardoor de kwaliteit mogelijk achteruit gaat. Of een systeem van tariefregulering voordelen met zich meebrengt, zal mede afhankelijk zijn van het soort tariefregulering. In de twee bestudeerde casestudy's met tariefregulering is in beide gevallen sprake van een tarief per zaak/akte. Daaruit blijkt dat het effect op de efficiëntie afhankelijk is van het niveau waarop de prijs wordt vastgesteld. Uit de casestudy notariaat blijkt dat het niet altijd tot kostenbewuster werken hoeft te leiden. In het Duitse systeem treedt dit gevolg wel op, maar dit kan ook als nadeel hebben dat het ten koste gaat van de kwaliteit doordat (te) weinig uren worden besteed aan een zaak.

#### *Kwaliteit*

Over het algemeen is de kwaliteit van de juridische dienstverlening in de verschillende casestudy's weinig inzichtelijk en moeilijk meetbaar. Doordat de kwaliteit ondoorzichtig is, bestaat de kans dat concurrentie – wanneer er een tarief is vastgesteld – voornamelijk op prijs zal plaatsvinden. In de gesprekken is de verwachting uitgesproken dat dit kan leiden tot het aanbieden van advocaatdiensten onder de kostprijs, waardoor er weinig ruimte is voor kwaliteit. Het is niet eenvoudig de kwaliteit van juridische dienstverlening in Zweden, Duitsland en Nederland met elkaar te vergelijken. In alle drie de casestudy's wordt aangegeven dat er kwaliteitsproblemen zijn, dat de door de beroepsgroep gestelde eisen moeilijk te handha-

ven zijn en dat de consumenten die incidenteel gebruik maken van de diensten van een advocaat vrijwel geen zicht kunnen krijgen op de geleverde kwaliteit.

#### *Verzekerbaarheid*

Als voordeel van tariefregulering is genoemd dat het de verzekerbaarheid zal vergroten. Wij hebben in dit onderzoek geen relatie gevonden tussen de verzekerbaarheid en tariefregulering. In Duitsland – waar een systeem van tariefregulering geldt – vindt men dat de verzekerbaarheid groot is, maar dit hoeft niet te betekenen dat het invoeren van een systeem van tariefregulering in Nederland als effect zal hebben dat de verzekerbaarheid wordt vergroot. Het voordeel in Duitsland – dat de poliskosten goed in te schatten zijn – doet zich namelijk ook al voor in Nederland; de statistische gegevens die rechtsbijstandsverzekeraars in Duitsland en Nederland gebruiken zijn vergelijkbaar.

#### *Innovatie*

De verwachting in de Nederlandse advocatuur is dat tariefregulering zal leiden tot meer innovatie. Door lagere tarieven en daarmee een lagere winstmarge zullen advocaten genoodzaakt zijn andere verdienmodellen te ontwikkelen. Uit de casestudy's Duitsland en het notariaat blijkt niet dat tariefregulering leidt tot meer innovatie.

#### *Concurrentie*

In Nederland is er op dit moment weinig concurrentie op prijs in de advocatuur. De verwachting is dat tariefregulering zal leiden tot lagere prijzen en tot meer concurrentie. In principe worden van concurrentie met name voordelen verwacht, maar doordat de concurrentie voornamelijk op prijs zal plaatsvinden kan het ook een nadeel met zich meebrengen doordat er daardoor minder aandacht voor de kwaliteit is. De bevindingen uit de casestudy's geven geen aanleiding om te denken dat tariefregulering de concurrentie bevordert.

#### **Conclusie**

De belangrijkste conclusie die uit de vergelijking kan worden getrokken, is dat in geen van de bestudeerde stelsels de belangrijkste problemen – namelijk het niet transparant zijn van prijs en kwaliteit – wordt opgelost. Een tweede conclusie is dat maximumtariefregulering niet of nauwelijks voorkomt in Europa, terwijl wel vormen van minimumtariefregulering voorkomen. Voorbeelden zijn het notariaat in Nederland tot 1999 en de advocatuur in Duitsland. Een derde conclusie is dat zelfs bij het ontbreken van tariefregulering er de facto een systeem kan ontstaan dat lijkt op een systeem van minimumtarieven. Hiervan is het Zweedse systeem het voorbeeld, waar de gestelde tarieven in de gesubsidieerde rechtsbijstand door de rechtsbijstandsverzekeraars als maatgevend zijn gesteld voor de vergoeding van juridische bijstand.

# Inleiding

## 1.1 Aanleiding

Dit onderzoek naar de voor- en nadelen van tariefregulering in de advocatuur is bedoeld ter ondersteuning van de discussie over het aanpassen van het stelsel van gesubsidieerde rechtsbijstand. Aanpassingen van dat stelsel moeten onder andere leiden tot het vergroten van de financiële beheersbaarheid. Een goed stelsel van gesubsidieerde rechtsbijstand zorgt er volgens de Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie voor dat de toegang tot het recht in voldoende mate gewaarborgd blijft.<sup>1</sup> Voordelen van tariefregulering die de staatssecretaris noemt zijn een betaalbare, en wat kosten betreft, voorspelbare toegang tot het recht voor rechtzoekenden (zowel binnen als buiten het stelsel). Daarnaast zegt de staatssecretaris dat tariefregulering ook voor advocaten mogelijk positieve kanten kent, “omdat het de verzekerbare van rechtsgedingen vergemakkelijkt en daarmee nieuwe verdienkansen biedt.”<sup>2</sup>

In het kader van de beleidsvoornemens rond het stelsel van gesubsidieerde rechtsbijstand, heeft de staatssecretaris verzocht de mogelijke voor- en nadelen van tariefregulering te onderzoeken. Dit om de toegang tot het recht voor *alle* rechtzoekenden te verbeteren. Het verschil in kosten die een rechtzoekende moet dragen buiten het stelsel ten opzichte van de rechtzoekende binnen het stelsel, is groot. Daarnaast is het voor de rechtzoekende lastig in te schatten wat de uiteindelijke kosten van de procedure kunnen worden; de voorspelbaarheid is daarmee laag.<sup>3</sup>

Dit onderzoek ziet op de mogelijkheden van tariefregulering buiten het stelsel van gesubsidieerde rechtsbijstand. Binnen het stelsel van rechtsbijstand is al sprake van tariefregulering. Het vergoedingensysteem van de Wet op de rechtsbijstand (Wrb) is, voor zover een zaak niet uitmondt in een bewerkelijke zaak, gebaseerd op het beginsel van ‘fixed fee’: de advocaat ontvangt een vaste vergoeding per zaak (artikel 37 Wrb).<sup>4</sup>

Met tariefregulering wordt het bijvoorbeeld mogelijk maximumtarieven voor veelvoorkomende zaken vast te stellen, vergelijkbaar met tariefregulering voor ambtshandelingen door

---

<sup>1</sup> Kamerstukken II 2013-14, 31 753, nr. 64.

<sup>2</sup> Kamerstukken II 2012-13, 31 753, nr. 64. Rechtsgebieden die volgens de staatssecretaris goed verzekerbare blijken, zijn consumentengeschillen en huurrecht. Deze kunnen vaak ook door burgers zelf aan bijvoorbeeld geschillencommissies voorgelegd worden, waardoor deze niet gesubsidieerd hoeven te worden.

<sup>3</sup> Kamerstukken II 2013-14, 31 753, nr. 64.

<sup>4</sup> Kamerstukken II 2013-14, 31 753, nr. 70, p. 13.

gerechtsdeurwaarders en met de tariefregulering voor ambtshandelingen in de familiepraktijk voor notarissen. Tariefregulering kan ook in de vorm van maximum-uurtarieven. Het nadeel daarvan is dat bij gelijktijdige toename van het aantal gedeclareerde uren, geen daling van de totale kosten van rechtsbijstand plaats vindt. Een andere variant, die hierna wordt besproken en die in de Duitse situatie geldt, is de introductie van minimumtarieven per (proces)handeling. Die situatie gaat in Duitsland samen met contractsvrijheid voor partijen die tarieven op een hoger niveau kunnen afspreken.<sup>5</sup>

Op basis van de brief van de Staatssecretaris heeft het WODC namens het ministerie van Veiligheid en Justitie en het ministerie van Economische Zaken onderzoek uitbesteed dat is uitgevoerd door de Rijksuniversiteit Groningen en onderzoeksbureau Pro Facto. Dit rapport doet verslag van dit onderzoek.

## 1.2 Onderzoeksvragen

De centrale onderzoeksvraag luidt als volgt:

*“Wat zijn de voor- en nadelen van het reguleren van tarieven in de Nederlandse advocatuur gelet op de toegankelijkheid, betaalbaarheid en verzekerbareid van de rechtshulp, een goed verlopende marktwerking en kwaliteit en vernieuwing van de advocatuur en wat kan in dat opzicht van ervaringen elders en bij andere beroepsgroepen worden geleerd?”*

De onderzoeksvraag is naast het uitvoeren van document- en literatuurstudie, beantwoord door vergelijkend onderzoek uit te voeren naar de advocatuur in Nederland, Duitsland en Zweden en eveneens door een vergelijking met het (deels) afbouwen van de tariefregulering in het Nederlandse notariaat.<sup>6</sup> De vier cases verhelderen het zicht op de voor- en nadelen die tariefregulering of het ontbreken daarvan heeft. Doel is om de theoretische voor- en nadelen, dus de verwachte voor- en nadelen, zowel als de voor- en nadelen zoals die in de praktijk worden ervaren in kaart te brengen. Voor de vergelijkbaarheid van de cases en de daaruit te trekken lessen zijn bij alle casestudy's de volgende onderzoeksvragen gesteld:

1. Wat zijn relevante kenmerken van de bestudeerde gevallen? Daarbij gaat het in ieder geval om de volgende kenmerken:

### A Structuur van de beroepsgroep

- aantal aanbieders voor en na de introductie of afbouw van de tariefregulering
- de verhoudingen tussen de aanbieders in termen van concurrentie
- het al of niet bestaan van een transparante markt
- de kwaliteit die door de aanbieders wordt geboden (kijken naar bestaand kwaliteitsonderzoek)
- bij de advocatuur: de opbouw van de beroepsgroep
  - omvang kantoren
  - differentiatie van de markt voor rechtshulp
  - indeling naar klantgroepen
  - gesubsidieerde rechtshulp (toevoegingen)

### B Geldende (overheids)regelgeving

<sup>5</sup> Kamerstukken II 2013-14, 31 753, nr. 69, p. 33.

<sup>6</sup> De keuze voor Duitsland en Zweden wordt verantwoord in bijlage II.

- *regels die de kwaliteit van het aanbod beogen te reguleren*
- *regels die strekken tot titelbescherming (waaronder proces- en domeinmonopolie)*
- *regelgeving over de organisatie van het toezicht, de te volgen werkwijze en de door de toezichthouder te nemen maatregelen (sancties etc)*
- *regels over de transparantie van de tarieven*
- *specifieke regulering van gefinancierde/gesubsidieerde rechtsbijstand.*

#### C Tariefregulering

- *prijsregulering per uur*
- *regulering per activiteit*
- *indeling in categorieën*
- *regulering van bandbreedte(s)*
- *keuzevrijheid van vragers en aanbieders*
- *kwaliteitsaspecten*
- *inzage in kwaliteit en prijsniveau voor vragers*
- *toezicht op deze elementen*

#### 2 Wat kan van de bestudeerde gevallen worden geleerd?

##### A Ervaringen met tariefregulering, dan wel het ontbreken of afbouwen daarvan

- *verwachtingen vooraf (veronderstelde voor- en nadelen)*
- *ervaringen in de praktijk (uitgewezen voor- en nadelen)*
  - Daarbij onder andere denkend aan:*
  - *financiële gevolgen voor de bedrijfsvoering van advocaten*
  - *kwaliteit van (juridische dienstverlening)*
  - *gesubsidieerde rechtsbijstand*

##### B Gevolgen van de introductie, afbouw, ontbreken van tariefregulering

- *concurrentieverhoudingen*
- *verzekerbaarheid*
- *betaalbaarheid/toegankelijkheid*
- *gebruik van rechtshulp*
- *innovatie en dynamiek binnen advocatuur (kwaliteitsverarming/crowding out en nieuwe business-modellen)*
- *innovatie van advocatuur, zonder tariefregulering (vb. no cure no pay)*
- *transparantie van tarieven*
- *eigen regulering van beroepsgroep*

##### C Regulerings- en toezichtskosten

##### D Implementatie- en transitiekosten

- *kosten aan de kant van de overheid (het opzetten van een systeem van regulering en toezicht)*
- *kosten voor de beroepsgroep*

#### 3. Wat is de relevantie van de vier bestudeerde casestudy's voor eventuele tariefregulering van de advocatuur in Nederland?

### 1.3 Onderzoeksactiviteiten

Drie methoden van gegevensverzameling zijn gehanteerd:

1. Documentstudie
2. Literatuuronderzoek
3. Casestudy's

Hieronder is uitgewerkt hoe deze onderzoeksmethoden zijn ingezet.

#### *Documentstudie*

Het onderzoek is gestart met een nadere beschrijving en analyse van relevante documenten, zoals Kamerstukken, regeringsnota's en relevante rechtspraak. Op basis daarvan is de context van de vraag van de staatssecretaris geschetst en zijn de mogelijke theoretische voor- en nadelen in kaart gebracht. Daarnaast zijn recente uitspraken van het Europees Hof van Justitie en uitgangspunten van het mededingingsrecht bestudeerd, zodat een kader voor het vervolg van het onderzoek opgesteld kon worden.

#### *Literatuuronderzoek*

In het literatuuronderzoek is aandacht besteed aan de voor het onderzoek relevante theoretische perspectieven. De literatuurstudie had verder als doel te profiteren van inzichten die elders met de introductie of afbouw van een stelsel van tariefregulering zijn opgedaan.

#### *Casestudy's*

Per casestudy is relevante literatuur bestudeerd om zo een scherp beeld van de context te verkrijgen. Waar nodig zijn documenten, zoals wetgeving, beleidsdocumenten en andere relevante stukken, bestudeerd. Per casestudy is met minimaal tien verschillende organisaties gesproken. In het kader van de casestudy rond het Nederlandse notariaat en de casestudy rond de Nederlandse advocatuur is met 23 respondenten bij 20 organisaties gesproken, waarbij in een aantal gesprekken op beide casestudy's is ingegaan. In zowel Duitsland als Zweden is face-to-face gesproken met tien respondenten van zes organisaties. Daarnaast zijn voor Duitsland vijf telefonische interviews gehouden en voor Zweden vier. De gesprekken zijn gevoerd op basis van vertrouwelijkheid. De informatie in de hoofdstukken is daarom niet herleidbaar tot personen en organisaties. In de hoofdstukken zijn citaten opgenomen ter illustratie. Een lijst van respondenten is opgenomen in bijlage I.

### 1.4 Leeswijzer

In hoofdstuk 2 van dit rapport wordt het theoretisch kader van tariefregulering geschetst. Besproken wordt de relevante context van de advocatuur. Verder komen rechtseconomische theoretische invalshoeken aan de orde, wordt de relevante jurisprudentie van het Europees Hof van Justitie aan de orde gesteld en wordt het mededingingsrecht kort besproken. Dit leidt tot het kader van het onderzoek: de normen, uitgangspunten en toetsingscriteria waarmee rekening gehouden moet worden bij de beslissing om tariefregulering wel of niet in te voeren. In hoofdstuk 3 t/m 6 worden de resultaten van de vier casestudy's besproken. In hoofdstuk 7 volgt een analyse, waarin de voor- en nadelen die uit de casestudy's naar voren komen, met elkaar worden vergeleken en met het economisch kader. In hoofdstuk 8 zijn de voor- en nadelen van het invoeren van een systeem van tariefregulering beschreven.

# Kader

## 2.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt het (theoretisch) kader van tariefregulering geschetst. In par. 2.2 komen theoretische rechtseconomische invalshoeken aan de orde. In par. 2.3 wordt jurisprudentie over de vrije advocaatkeuze beschreven en in par. 2.4 komt het mededingingsrecht aan de orde.

## 2.2 Economisch kader voor tariefregulering in de advocatuur

Zoals hierboven beschreven richt deze studie zich op de voordelige en nadelige gevolgen van tariefregulering in de advocatuur, met name voor wat betreft de toegankelijkheid van de advocatuur voor klanten, c.q. de rechtzoekende consument. Deze heeft voor een belangrijk aantal geschillen toegang tot de rechter alleen nadat deze een advocaat heeft ingehuurd. Dit maakt dat de advocatuur een toegangspoort is waar de rechtzoekende consument doorheen moet om gebruik te maken van de rechtsprekende diensten van de overheid. De toegang tot de advocaat is daarmee onderdeel van de bredere discussie over de toegang tot het recht. De mate van toegankelijkheid van de advocatuur is omstreden, niet alleen in de wetenschappelijke literatuur, maar ook in het publieke debat.<sup>7</sup> Een veel gehoorde klacht is dat advocaten duur zijn, zowel ten aanzien van het uurtarief als de totale kosten verbonden aan het procederen met een advocaat, dat advocaten weinig inzichtelijk opereren en daarmee de kwaliteit en inspanning moeilijk vast te stellen is, en dat advocaten slechts in beperkte mate goed weten te communiceren met de klant.<sup>8</sup>

De vraag in hoeverre tariefregulering in de advocatuur de toegankelijkheid tot het recht kan vergroten voor de rechtzoekende consument staat niet los van de andere onderdelen van de hierboven gestelde vraagstelling, namelijk kwaliteit, betaalbaarheid, verzekerbaarheid en marktwerking. Verandering in elk van deze onderdelen heeft consequenties voor de toegankelijkheid tot het recht. Hiertoe is het noodzakelijk nader in te gaan op de karakteristieken van de relatie tussen advocaat en consument ten einde een oordeel te kunnen vellen waar het probleem precies in de relatie schuilt en of tariefregulering hiervoor een oplossing

---

<sup>7</sup> Zie Couwenberg, Schol & Winter 2009.

<sup>8</sup> Zie Couwenberg, Schol & Winter 2009.

kan zijn. Tevens kunnen vervolgens argumenten gegeven worden hoe tariefregulering deze relatie kan beïnvloeden en of dat in de gewenste richting zal zijn.

Deze karakteristieken worden via twee theoretische benaderingen uitgewerkt. Ten eerste wordt gestart met een standaard micro-economische benadering van de markt voor advocaatdiensten en de invloed die tariefregulering op een dergelijke markt zal kunnen hebben. In een eerder verschenen studie van Baarsma, Felsö en Jansen (2008) wordt een uitgebreide micro-economisch theoretische verhandeling gegeven van de markt voor juridische dienstverlening. Dit rapport doet deze studie niet nogmaals over; de focus hier is eerst op de vraag wat de invloed van tariefregulering is op de marktwerking in de advocatuur en de daaruit voortvloeiende consequenties voor de toegankelijkheid tot het recht. Vervolgens wordt stilgestaan bij verdere uitbreidingen van deze micro-economische theorie om de karakteristieken van de dienstverlening beter te kunnen beschrijven. Deze tweede benadering ziet toe op de gevolgen van informatie-asymmetrie en agency problemen. Opgemerkt moet worden dat over tariefregulering in de advocatuur relatief weinig literatuur voorhanden is, zowel theoretisch als ook empirisch. Er zijn wel de nodige studies verschenen over toegang tot het recht, maar dat onderzoek staat in het algemeen niet in het teken van het vraagstuk van de wenselijkheid van tariefregulering. De onderhavige paragraaf heeft om die reden een verkennend en hypothese-vormend karakter.

### **2.2.1. Tariefregulering en marktwerking**

In geval de markt voor juridische dienstverlening een markt zou zijn van volledige mededinging, zijn de effecten van tariefregulering gelijk te stellen aan die van een maximum- of minimumprijs op een dergelijke markt. De effecten hiervan op de marktwerking worden hieronder uitgewerkt.

Voor het economische begrip volledige mededinging moet zijn voldaan aan enkele voorwaarden:

1. Er moet sprake zijn van een veelheid aan aanbieders en vragers, zodanig dat geen van de afzonderlijke partijen invloed kan uitoefenen op de prijs;
2. Er is sprake van homogene goederen en diensten op de markt;
3. Alle informatie omtrent prijzen en de kwaliteit van de verhandelde goederen en diensten is voor alle betrokkenen volledig beschikbaar;
4. Er zijn geen barrières voor toe- of uittreding in de markt.

De markt voor juridische dienstverlening is een rijk geschakeerde markt waar diverse afzonderlijke segmenten kunnen worden onderscheiden. De huidige situatie in Nederland maakt dat in ieder geval de volgende marktsegmenten kunnen worden benoemd op basis van het type geschil:

1. De deelmarkt voor geschillen waarvoor geen advocaat benodigd is, i.c. bestuursrechtelijke geschillen, fiscaalrechtelijke geschillen, civiele procedures tot € 25.000, huurzaken en arbeidszaken;
2. De deelmarkt voor geschillen waarvoor wel een advocaat benodigd is, i.c. strafrechtelijke procedures en civiele procedures boven € 25.000 bij rechtbanken, gerechtshoven en de Hoge Raad.
3. De deelmarkt voor buitengerechtelijk juridisch advies, inclusief juridisch contractwerk.

Daarnaast kan een onderscheid worden gemaakt naar het type vrager:

1. Vragers die vanwege een beperkt inkomen een juridische dienstverlener, veelal een advocaat, gesubsidieerd krijgen toegewezen;



2. Vragers die boven deze inkomensgrens uitkomen en derhalve zelf de kosten van het inschakelen van een juridisch dienstverlener moeten betalen; waarbij vervolgens nog een onderscheid kan worden gemaakt naar die consumenten die zich voor bijstand door een juridische dienstverlener hebben verzekerd bij een rechtsbijstandsverzekeraar en zij die dat niet hebben gedaan.<sup>9</sup>

Voor de deelmarkt van strafrechtelijke zaken geldt voor de groep rechtzoekenden zonder gesubsidieerde rechtsbijstand in bepaalde gevallen ook een toevoegingsregeling, hoewel een rechtzoekende ook een advocaat op eigen kosten kan inschakelen.

Zo bezien zijn er fundamenteel gezien twee soorten deelmarkten die relevant zijn in een studie naar tariefregulering: de deelmarkt waar vanwege het procesmonopolie toegang tot het recht alleen mogelijk is via de diensten geleverd door de advocatuur, en de deelmarkt waar dit monopolie niet bestaat. In beide deelmarkten is op dit moment geen sprake van wettelijke vastgestelde tarieven.

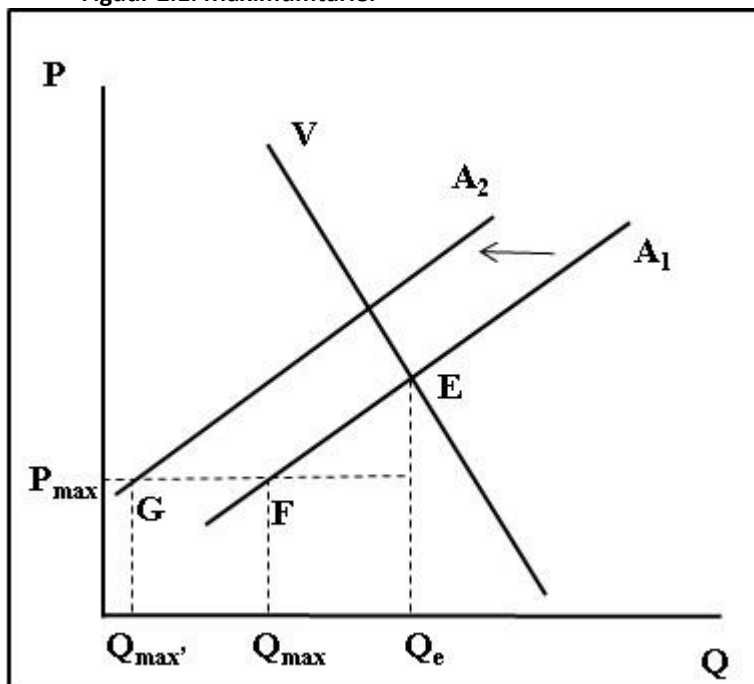
Wordt alleen de deelmarkt waarop het procesmonopolie ziet gereguleerd dan heeft dit effect op deze markt, maar kan ook een effect op de andere deelmarkt ontstaan. Eerst wordt het effect van een maximum tariefregulering onderzocht op de deelmarkt waarop het procesmonopolie ziet, daarna komt het effect aan de orde op de andere deelmarkt. In de volgende paragraaf worden de effecten op de marktwerking besproken indien er sprake is van een minimum tarief voor advocaatdiensten.

### 2.2.2. Maximumtarieven

In een standaard micro-economische benadering leidt het vastzetten van de prijs van een dienst ertoe dat op een deelmarkt de dan geldende evenwichtsprijs niet meer tot stand zal kunnen komen. Wordt in de advocatuur een systeem van maximumtarieven ingevoerd dan zal het tarief beneden de huidige marktprijs voor een uur advocaatdienst dienen te worden vastgezet. Een lager tarief vertaalt zich in minder aanbod aan diensten en een hogere vraag. Zie hieronder figuur 2.1. In het geval van tariefregulering ontstaat er een onder-aanbod van advocaatdiensten dan wel een over-vraag aan deze diensten (het verschil tussen  $Q_e$  en  $Q_{\max}$  in figuur 2.1). Voor zover deze situatie zich handhaaft, met andere woorden marktpartijen geen mogelijkheid hebben hun dienstverlening aan te passen, zullen rechtzoekende consumenten bijvoorbeeld worden geconfronteerd met wachttijden bij de advisering van hun probleem.

<sup>9</sup> Hieronder kunnen ook rechtspersonen, waaronder stichtingen, verenigingen, algemeen nut beogende instellingen en (kleine) commerciële bedrijven worden geschaard. Voor de eenvoud wordt in het navolgende alleen over consumenten of rechtzoekenden gesproken.

Figuur 2.1. Maximumtarief



Toelichting figuur 2.1: Het marktevenwicht wordt gevonden in het snijpunt van aanbodcurve  $A_1$  en vraagcurve  $V$  in punt  $E$ . Hierbij hoort een afname van  $Q_e$  aan diensten. Bij invoering van een maximumtarief zal het tarief onder dat van het evenwicht in punt  $E$  moeten worden vastgezet op bijvoorbeeld  $P_{\max}$ . Deze prijs houdt bij een gelijkblijvende aanbodcurve een aanbod aan diensten van  $Q_{\max}$  (punt  $F$  op de aanbodcurve  $A_1$ ) in. Indien dit leidt tot een inkrimping van het aanbod tot aanbodcurve  $A_2$  zal het aanbod tegen het maximumtarief verminderen tot  $Q_{\max'}$  (punt  $G$  op de aanbodcurve  $A_2$ ).

Het lijkt niet waarschijnlijk dat de situatie op deze deelmarkt zo zal blijven bestaan. Is de tariefregulering gericht op het fixeren van het uurtarief, dan ligt het voor de hand dat advocaten via het aantal declarabele uren en de kwaliteit pogen de kantoorverdiensten te maximaliseren. Zo zal de aanbieder bij een (gedwongen) aanpassing van het tarief per uur, de kwaliteit kunnen laten dalen door het inzetten van een lager geschoolde medewerker. Er zal bijvoorbeeld een Hbo'er worden ingezet in plaats van een universitair geschoolde jurist. Een andere manier is om meer declarabele uren te maken. Dit leidt ertoe dat voor de cliënt onzekerheid ontstaat over het totaalbedrag dat gemoeid is met de zaak.<sup>10</sup> Gegeven deze wisselwerking zal regulering van het uurtarief, op termijn mede (moeten) leiden tot regulering op de andere onderdelen. Naast het uurtarief zal het aantal uren voor een bepaalde zaak gereguleerd kunnen worden. Er is dan sprake van een fixed fee model, waarbij het fixed fee voor een zaak wordt bepaald door de tariefbepalende instantie. De kwaliteit van de dienstverlening wordt overgelaten aan de dienstverlener. Indien de kwaliteit hier te zeer onder kan komen te lijden, kan een systeem van kwaliteitsbewaking, eventueel via zelfregulering, nodig zijn om ook deze dimensie van de dienstverlening op een acceptabel niveau te houden.

<sup>10</sup> De roep om zogenaamde fixed fees (dat wil zeggen een vaste totaalprijs voor de advisering in een zaak) door afnemers komt voort uit het feit dat totale kosten van de advisering door de advocaat fors kan oplopen. De advocatuur is recent begonnen met het aanbieden van fixed fees voor diensten, naast het feit dat door rechtsbijstandsverzekeraars al vaker fixed fee afspraken zijn gemaakt. Zie verder ook hoofdstuk 3 en bijvoorbeeld berichten in NRC 28/11/2014.

Deze sluipende regulering kan ertoe leiden dat het verdienmodel in de advocatuur zodanig wordt vastgezet dat er voor aanbieders onvoldoende ruimte is voor een winstgevende exploitatie. In dat geval zal de markt voor juridische dienstverlening krimpen, niet zozeer vanwege vraaguitval, maar vanwege een verlieslatend verdienmodel. De aanbodcurve kan dan naar links verschuiven ( $A_2$ ) waardoor het aanbod nog verder zal afnemen ( $Q_{\max}$ ). Dit zal leiden tot druk op de tariefbepalende instantie om de tarieven opwaarts aan te passen.

Een mogelijk andere ontwikkeling is dat door de afgedwongen “shake out” een groep van advocatenkantoren kan ontstaan die tegen fixed fees (vaste uurtarieven en een gereguleerd aantal uren per zaak), wel in staat zijn de dienstverlening winstgevend te krijgen. Dit verdienmodel zal het kenmerk hebben van wat in grootschaliger retailmarkten gebruikelijk is: lage marges, hoge volumes en een hoge mate van standaardisering van de dienst. Dit kan zich ontwikkelen via bijvoorbeeld fusies van kantoren en franchiseformules.<sup>11</sup> Daarnaast zal de eenmanszaak-variant (of de zogenaamde “eenpitters”) kunnen blijven bestaan waar met lage overheadkosten een marginaal winstgevende exploitatie mogelijk kan zijn. Mocht het niet mogelijk zijn buiten de gereguleerde tarieven (en uren) om de diensten van een advocaat in te huren dan zal in het algemeen de kwalitatieve diepgang van de dienstverlening verminderen. Wordt deze mogelijkheid wel toegestaan,<sup>12</sup> dan kan de markt zich ontwikkelen in twee afzonderlijke deelmakten: een deelmarkt waar tegen gereguleerde lage tarieven met hoge volumes wordt gewerkt tezamen met een legioen van “eenpitters”, en een deelmarkt waar op basis van vrije, hoge, tarieven speciaal togesneden juridische adviesverlening wordt geleverd.<sup>13</sup>

Deze ontwikkeling zal ook consequenties hebben voor het functioneren van de rechterlijke macht. Voor zover bij een procedure rechters te maken hebben met twee partijen die beiden door advocaten worden vertegenwoordigd die afkomstig zijn van zogenaamde laag-tarief kantoren, zal er snel tot een uitspraak kunnen worden gekomen – zowel de advocaten als de rechterlijke macht zijn hierbij gebaat. Indien echter één van de beide partijen een advocaat heeft die afkomstig is van een zogenaamd hoog-tarief kantoor, dan zal de procedure sterk beïnvloed worden door deze advocaat die in staat zal zijn de belangen van zijn cliënt beter te behartigen. Dit zal voor rechters betekenen dat veel zaken standaard afgehandeld kunnen worden, maar enkele zaken plotseling veel meer werk zullen meebrengen. Ook impliceert deze ontwikkeling een zekere mate van tweedeling in de rechtsbedeling, hetgeen vanuit de optiek van rechtsgelijkheid als minder wenselijk kan worden gezien.<sup>14</sup>

Een apart te vermelden effect is dat sprake kan zijn van het verminderen of verdwijnen van een positief extern effect. Indien de advocatuur bijdraagt aan de algemene rechtsontwikkeling in Nederland door het verrichte juridisch onderzoek ter onderbouwing van een zaak, dan zal deze bijdrage verminderen als de advocatuur kwalitatief minder diepgravend te werk kan gaan bij de behartiging van de belangen van een klant.<sup>15</sup>

<sup>11</sup> Deze ontwikkeling is niet een gegeven. Dit hangt af van de ontwikkeling van standaarden, investeringen in IT-systemen en aanpassingen in de bedrijfsvoering van kantoren en de rechterlijke macht.

<sup>12</sup> Waarbij de bepaling op welke grondslag men buiten het systeem van tariefregulering mag opereren niet een eenvoudige opgave hoeft te zijn.

<sup>13</sup> Hierbij moet worden gewezen op het effect dat de opleiding van jonge advocaten in het gedrang kan komen, doordat de kosten voor de kleine en de zogenaamde laag-tarief kantoren onoverkomelijk hoog zouden kunnen worden. Daarmee ontstaat er een toetredingsbarrière, omdat alleen de grote kantoren zich deze kosten nog kunnen veroorloven.

<sup>14</sup> Overigens wil dit niet zeggen dat in het huidige model geen sprake zou zijn van een mogelijke tweedeling in de rechtsbedeling op basis van de kwaliteit van de ingeschakelde advocaat. Echter met een systeem van tariefregulering kan dit een sterker effect hebben dan in het huidige systeem, aangezien er sprake kan zijn van een mindere mate van diversiteit in de tariefstelling en kwaliteit van de dienstverlening van advocaten.

<sup>15</sup> De kanttekening hierbij is dat in het huidige systeem overinvestering kan voorkomen in kwaliteit dan wel uren. Het positieve externe effect wordt daarmee mede behaald doordat de rechtzoekende consument deze inspanning betaalt.

Tariefregulering op de deelmarkt waarop het procesmonopolie ziet kan tevens effect hebben op de aanpalende deelmarkt waar geen tariefregulering geldt. Eén van de mogelijkheden is het uithollen van het procesmonopolie door diensten uit het monopolie te halen. Indien op deze deelmarkt de tarieven niet worden gereguleerd en hoger liggen dan in het gereguleerde segment, dan kan er vanuit de beroepsgroep op worden aangedrongen het monopolie verder in te perken om zodoende diensten tegen vrije tarieven te kunnen aanbieden. Advocatenkantoren treden dan in concurrentie met andere aanbieders van juridische diensten. Kunnen zij zich in de dienstverlening voldoende op kwaliteit onderscheiden van andere aanbieders dan zal op de ongereguleerde deelmarkt een grotere verscheidenheid aan aanbieders diensten aanbieden tegen verschillende tarieven.

Een andere mogelijkheid is dat de tariefstelling in de gereguleerde markt prijs-zettend kan werken voor de ongereguleerde markt. Dit leidt ertoe dat aanbieders van juridische diensten het vaste tarief als ijkpunt kunnen hanteren voor de eigen diensten. Ligt het gereguleerde tarief hoger dan de gehanteerde vrije tarieven dan kan dit leiden tot een prijsstijging in deze markt en tot een verlies aan prijsdiversiteit in het aanbod. Ligt het gereguleerde tarief aan de onderkant van de prijzen die worden gehanteerd in de niet-gereguleerde markt, dan kan dit leiden tot extra concurrentie op deze deelmarkt. Gereguleerde advocatenkantoren zullen tegen betere prijscondities kunnen opereren in het niet-gereguleerde deel dan in het gereguleerde deel. Dit zal leiden tot een toename van het aanbod van diensten met als gevolg een drukkend effect op de prijzen in deze deelmarkt. Voor zover de kostenstructuur van de advocatenkantoren ongunstiger is dan die van andere juridische dienstverleners, kan dit voor advocatenkantoren – zonder eerst aanpassingen in het verdienmodel door te voeren zoals hierboven geschetst – een moeilijk tot nauwelijks begaanbare weg zijn.

Wordt op deze wijze het effect van maximum-tariefregulering gezien dan kunnen de volgende theoretische observaties worden gedaan:

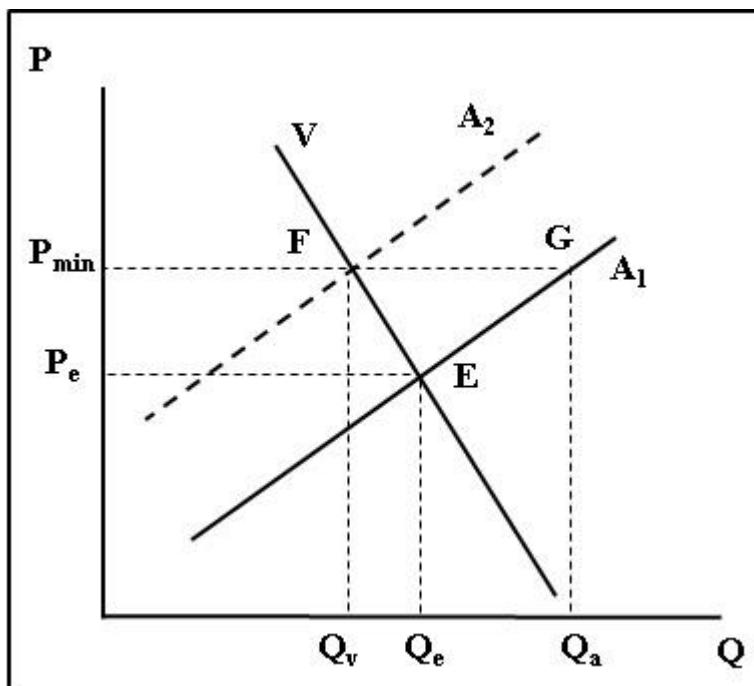
1. Gereguleerde uurtarieven gaan samen met de regulering van het aantal uren dat voor een zaak kan worden gedeclareerd indien voor rechtzoekende consumenten de totale kosten als doorslaggevend worden gezien;
2. Afhankelijk van de tariefstelling, zal regulering kunnen leiden tot uitval van aanbod en mogelijk de ontwikkeling van een ander verdienmodel gebaseerd op lagere marges, hogere volumes en een sterkere mate van standaardisering die naast een groot aantal kleine juridische dienstverleners zal kunnen bestaan;
3. Uitval van aanbod kan leiden tot een negatief effect op de toegankelijkheid tot de advocaat en dus tot het recht, terwijl het opkomen van een ander verdienmodel kan leiden tot een compenserend effect op de toegang tot het recht.
4. De diversiteit in het aanbod van juridische diensten zal verminderen, met een uitstralingseffect naar de niet-gereguleerde deelmarkt.

### 2.2.3.

#### Minimumtarieven

Wordt overwogen een stelsel van minimumtariefregulering in te voeren dan kan via een micro-economische redenering worden nagegaan welke effecten daarvan uitgaan op de markt voor juridische dienstverlening. Het belangrijke verschil met de voorgaande analyse is dat met een minimumtarief wordt beoogd prijzen boven de huidige evenwichtsprijs te fixeren in plaats van er onder. Partijen kunnen slechts tarieven met elkaar afspreken die gelijk zijn aan dan wel boven het minimumtarief liggen. Minimumtarieven zijn een vorm van bescherming van aanbieders tegen een “te laag” prijsevenwicht. In het economische model leidt deze situatie tot een overaanbod van diensten, dan wel een onder-vraag van rechtzoekende consumenten naar deze diensten. Zie figuur 2.2.

Figuur 2.2 Minimumtarief



Toelichting figuur 2.2: Het marktevenwicht wordt gevonden in het snijpunt E ( $Q_e$ ,  $P_e$ ) van de aanbodcurve A1 en de vraagcurve V. Invoering van een minimumtarief leidt tot het vastzetten van een prijs boven dit evenwicht op bijvoorbeeld  $P_{min}$ . Hierbij hoort een aanbod van  $Q_v$  (punt G op aanbodcurve A1) en een vraag van  $Q_a$  (punt F op vraagcurve V). Indien dit leidt tot een inkrimping van het aanbod tot aanbodcurve A2 zal een nieuw evenwicht kunnen ontstaan in punt F.

Waar bij maximumtarieven druk ontstaat prijzen naar boven aan te passen, is dat bij minimumprijzen druk op prijzen naar omlaag. Deze druk ontstaat door het overaanbod van diensten in de markt. Naast deze druk via prijsaanpassing, kan ook het aanbod verminderen doordat te veel aanbieders achter te weinig werk aan jagen. De aanbieders die de strijd om de consument niet kunnen volhouden zullen de markt moeten verlaten. Dit kan wel enige tijd duren omdat bij de hoge minimumprijzen (in vergelijking met het evenwicht) er een bepaalde overwinst wordt behaald die kan dienen ter verlenging van de levensduur in de hoop dat andere partijen eerst de markt zullen verlaten. In het nieuw ontstane evenwicht is vervolgens wel regulering nodig voor de entree van nieuwe aanbieders tot de markt. Ten eerste signaleren de minimumtarieven aan potentiële aanbieders dat er een bepaalde overwinst te behalen is – mits er een plekje op de markt wordt verworven.<sup>16</sup> Ten tweede nodigt dit niet alleen toetreders, maar ook bestaande aanbieders uit de te verwerven of al bestaande positie te verdedigen.

Afhankelijk van het gestelde prijsniveau zal de markt zich kunnen ordenen naar de volgende twee situaties. Bij hoge minimumtarieven, met als implicatie aanzienlijke overwinsten, zal het voor kleine kantoren (en de éénpitters) moeilijker worden te overleven. Rechtzoekende consumenten zijn aantrekkelijk als klant en dus is er de prikkel tot overinvestering in marketing inspanningen. Naar alle waarschijnlijkheid zal het alleen de grote kantoren kunnen lukken om op nationaal niveau aan klantenbinding te kunnen doen. Daarmee ligt consolidatie

<sup>16</sup> De term "overwinst" betekent dat hogere winsten worden behaald dan verwacht mag worden gegeven de risico's die worden genomen.

in de markt, gekoppeld aan nationale franchise formules voor de hand. Indien kantoren via marketing een reputatie kunnen opbouwen zal het ook mogelijk zijn hogere tarieven te vragen. De tweede situatie kan ontstaan als de minimumtarieven zodanig (lager) komen te liggen dat het niet loont om een dergelijke consolidatie op gang te brengen. Dan blijft er wel een markt over voor lokale kantoren en éénpitters.

In hoofdstuk 5 van dit rapport wordt nader ingegaan op de casus Duitsland waar sprake is van minimumtariefregulering. In Duitsland lijkt de situatie echter niet overeen te komen met de bovenstaande schets. De oorzaak lijkt te liggen in de observatie dat het minimumtarief laag is en *onder* het evenwichtstarief ligt. Aanbieders mogen diensten aanbieden boven het minimumtarief – en doen dat ook voor allerhande zaken. Voor zover er tussen aanbieder en afnemer niets geregeld wordt geldt het minimumtarief. Een verdere observatie is dat het procesmonopolie zich in Duitsland aanzienlijk verder uitstrekt (vertegenwoordiging in de rechtszaal kan alleen met advocaat of alleen door de persoon zelf worden gedaan) dan in Nederland en dat het aantal advocaten aanzienlijk groter is dan in Nederland, terwijl de verdiensten in de markt niet wijzen op “overwinsten”. Het minimumtarief is daarmee een bodemtarief geworden dat een grote groep marginaal winstgevend kleine kantoren, mede ook éénpitters, in staat lijkt te stellen te overleven.

Minimum-tariefregulering kan effect hebben op aanpalende deelmarkten waar geen tariefregulering geldt. Als tarieven in de gereguleerde markt hoger liggen dan in de niet-gereguleerde markt, is het aantrekkelijk te lobbyen voor het uitbreiden van het procesmonopolie. Meer zaken kunnen dan worden opgepakt door kantoren actief op de gereguleerde markt die vervolgens uitgesloten worden voor andere juridische adviseurs. Liggen de tarieven echter lager, dan loont het voor aanbieders op de gereguleerde markt ook actief te worden op de niet-gereguleerde markt. Dit zal vervolgens kunnen leiden tot prijsdaling op de niet-gereguleerde deelmarkt. Een en ander is echter mede afhankelijk van de mogelijkheid die kantoren hebben op de gereguleerde markt om hogere dan minimumtarieven voor de eigen diensten te kunnen verkrijgen. Is dit het geval dan zouden zij de niet-gereguleerde deelmarkt links kunnen laten liggen, omdat de gereguleerde markt aantrekkelijker is. De ontwikkeling hier is afhankelijk van de prijselasticiteit van de vraagcurve.<sup>17</sup> Is deze inelastisch dan kan tegen slechts een gering effect op het aantal zaken de prijs worden verhoogd op de gereguleerde markt. Is deze elastisch dan is het omvang-effect groter en kan het aantrekkelijker worden op de andere niet-gereguleerde deelmarkt actief te worden.

Het minimumtarief kan ook prijs-zettend werken op de niet-gereguleerde markt. Dit kan leiden tot verhoging van tarieven op deze deelmarkt en een verlies aan prijsdiversiteit. Voor zover (vrije) toetreding tot deze markt mogelijk is zal de verhoging beperkt zijn omdat dan toetreding wordt uitgelokt.

Wordt op deze wijze het effect van minimum-tariefregulering gezien dan kunnen de volgende theoretische observaties worden gedaan:

1. Een stelsel van minimumtarieven zal leiden tot vraag-uitval bij rechtzoekende consumenten. Op haar beurt kan dit leiden tot consolidatie onder aanbieders op de markt, indien sprake is van een voor grote kantoren aantrekkelijke overwinst;
2. Hieruit volgt dat een minimumtarief een negatief effect heeft op de toegankelijkheid tot de advocaat en dus tot het recht;
3. De diversiteit in het aanbod van juridische diensten hoeft niet te verminderen, en het uitstralingseffect naar de niet-gereguleerde deelmarkt lijkt beperkt.

<sup>17</sup> De prijselasticiteit van de vraag geeft aan met welk percentage de vraag verandert als de prijs met 1% verandert. Zie Kanning & Kerkmeester 2008.

#### 2.2.4. De karakteristieken van de dienst en het effect van tariefregulering

De bovenstaande discussie houdt nog geen rekening met problemen die ontstaan indien niet voldaan wordt aan één van de andere veronderstellingen die aan de werking van een markt ten grondslag liggen. In ieder geval kan worden gesteld dat de markt niet gekarakteriseerd kan worden als een natuurlijk monopolie; er is namelijk sprake van een veelheid van aanbieders en vragers. Daar staat echter tegenover dat de markt voor juridische dienstverlening niet per se een homogene markt is. Er zijn verschillende adviesdeelmarkten te onderscheiden, ieder met mogelijk eigen concurrentiekenmerken, zonder dat daarbij – gezien de aantallen aanbieders – sprake hoeft te zijn van een monopoliesituatie. Het standaard economisch antwoord dat regulering van het monopolie nodig is om het maatschappelijk welvaartsverlies te verminderen, is om deze redenen niet relevant. Er moet worden gezocht naar andere oorzaken die het nodig maken in te grijpen in de markt voor juridische dienstverlening. Deze moeten worden gezocht in informatie asymmetrie en agency problemen.

De markt voor juridische dienstverlening wordt wel gekenmerkt door informatie asymmetrie. Het is voor de rechtzoekende consument ten eerste moeilijk inzicht te verkrijgen in de tariefstelling van advocaten, mede omdat prijsverschillen te wijten kunnen zijn aan kwaliteit in de dienstverlening. Ten tweede is het moeilijk inzicht te krijgen in het tijdsbeslag dat verwacht mag worden in een zaak. Daarmee zijn de totale kosten onzeker en ook moeilijk transparant te krijgen voor een consument. Ten derde weet de consument niet welke kwaliteit hij mag verwachten of moet kunnen verwachten en is het voor hem ook moeilijk deze te meten. De dienst die wordt geleverd door de advocaat is een vertrouwensgoed, de kwaliteit van de dienst is een bijna niet observeerbare grootheid.<sup>18</sup> Drie situaties kunnen dan ontstaan die geen van allen voor de consument objectief waarneembaar zijn. Ten eerste kan de kwaliteit gegeven de aard van de zaak te hoog zijn. Dit tegen hoge uurtarieven en dus ook hoge totale kosten. Ten tweede kan de geleverde kwaliteit en de daarbij behorende tarieven en totale kosten precies passen bij de zaak. Ten derde kan een kwalitatief slechte dienst geleverd worden tegen hoge tarieven en veel uren. Indien de consument geen onderscheid kan maken welke situatie op hem van toepassing is, verliezen prijzen hun signaalfunctie voor kwaliteit. Dergelijke informatie asymmetrieën leiden er toe dat ook een winstgevende exploitatie voor kwalitatieve mindere dienstverleners mogelijk blijft; zij worden niet weggeconcentreerd door betere aanbieders. Akerlof (1970) laat zien dat een dergelijke markt zichzelf ten gronde kan richten.<sup>19</sup> Een rationele consument houdt rekening met deze mogelijkheid en stelt de voor hem acceptabele prijs naar beneden bij. Dit leidt ertoe dat de kwalitatief goede aanbieders zich van de markt zullen terugtrekken omdat zij geen correcte prijs voor de geleverde dienst kunnen krijgen. Dit verlaagt de algehele kwaliteit in de markt op basis waarvan de consument de voor hem acceptabele prijzen verder verlaagt, waardoor de dan beste dienstverlener uit de markt zal stappen. De redenen waarom een dergelijke destructie in de markt voor advocatuur niet optreedt zijn gelegen in het procesmonopolie (de consument is gedwongen een advocaat in schakelen om zijn recht te halen), de bescherming van de consument via de opgelegde kwaliteitseisen (het benodigde “civiel effect” en de Beroepsopleiding Advocaat) inclusief de tuchtregulering via de eigen beroepsorganisatie, en het feit dat een derde – de rechter – uiteindelijk de uitspraak doet. Dit tuchtigt in zekere mate ook de slecht presterende advocaat.

Deze informatie asymmetrie wordt verergerd door het agency probleem. De advocaat, of in algemene zin de juridisch dienstverlener, wordt door de rechtzoekende consument ge-

<sup>18</sup> Dit geldt in sterkere mate voor rechtzoekenden die voor een eerste (en veelal ook laatste) keer met het recht in aanraking komen. In de literatuur wordt de term ‘one shotters’ versus ‘repeat players’ gebezigd. Zie Galanter 1974.

<sup>19</sup> Akerlof 1970.



vraagd om zijn belangen te behartigen in een bepaald geschil. Hiervoor betaalt de consument een vergoeding. Voor de inspanning van de advocaat maakt het uit op wat voor wijze deze vergoeding wordt vorm gegeven. Bij een vergoeding op basis van een tarief per uur ontstaat de prikkel om meer uren te maken dan hetgeen voor het geschil noodzakelijk is. Dit is overigens moeilijk in te schatten aangezien bij een geschil de inspanning van de tegenpartij een rol speelt en ook dat wat de rechter beslist indien het geschil voorkomt. Doet de tegenpartij het huiswerk beter dan is de kans op verlies van het geschil groter. Het verkleinen van de kans op verlies maakt dat er meer uren gemaakt moeten worden.<sup>20</sup> Hoeveel uren gemaakt moeten worden en op welke wijze de inspanning wordt gepleegd (welke kwalificaties heeft de dienstverlener op het onderhavige terrein), is moeilijk in te schatten en is moeilijk voor de consument om objectief te beoordelen. Dit alles draagt bij aan het schrijven van uren. De advocaat vergroot de kans op succes en zijn inkomsten, terwijl de consument hier geen goede inschatting van kan maken. Overigens moet opgemerkt worden dat deze redeneringen niet per se leiden tot de conclusie dat het ongelimiteerd schrijven van uren door een willekeurige advocaat standaard is. Onder andere fatsoensnormen, zakelijke overwegingen en regelingen inzake onmatige declaraties perken dit ook weer in.

Dit agency probleem speelt ook bij andere beloningsvormen. Zo zal bij een fixed fee arrangement het tegenovergestelde belangenconflict opkomen. Gegeven de vaste prijs voor de dienstverlening is er de prikkel het aantal uren te beperken dan wel de totale kosten te minimaliseren. Dit levert de hoogste bijdrage aan een winstgevende exploitatie van het kantoor. Daar waar sprake is van een prikkel tot overinvestering in uren en kwaliteit bij een op uren gebaseerde vergoeding is er sprake van een prikkel tot onderinvestering bij een fixed fee arrangement. Let wel, het is hier niet de bedoeling te concluderen dat in alle door advocaten behandelde zaken dit gedrag zal ontstaan. Er is sprake van een zekere tendentie dat dit gedrag zal voorkomen gegeven het feit dat er zoveel zaken zijn.<sup>21</sup> De conclusie moet zijn dat zowel het belonen op basis van een uurtarief als op basis van een fixed fee voor de dienstverlening door advocaten, en in bredere zin alle juridische dienstverleners, een prikkel met zich zal brengen die tot inefficiëntie zal leiden.

Overigens moet gemeld worden dat de beloningsvorm van de advocaat ook een prikkel verschaft aan de rechtzoekende consument zich op een bepaalde manier te gedragen. Indien er sprake is van een uurtarief zal de consument vanuit zijn belang geredeneerd een preferentie hebben voor minder uren in plaats van meer, terwijl dit bij een tarief per zaak omgekeerd ligt. Gegeven het tarief per zaak zal de consument een prikkel hebben de advocaat zoveel mogelijk om advies en begeleiding te vragen.

De vraag is of tariefregulering deze problematiek kan verminderen. Met het stellen van een vast tarief, hetzij op uren dan wel op “zaaks”-basis kan het gebrek aan inzicht in de kosten van een proces voor de rechtzoekende consument verminderen. Dit zou tot een betere afweging kunnen leiden bij de consument wel of niet een advocaat in te schakelen. Mocht er sprake zijn van een scheiding in de markt voor advocaatdiensten zoals hierboven bij het onderdeel maximumtarieven geschetst – dat wil zeggen een deel van de markt richt zich op hoge volumes en standaard situaties en een ander deel op maatwerk tegen hogere tarieven – dan is het ook duidelijk voor de consument welk type dienstverlening hij kan kiezen. Dit vermindert de informatie asymmetrie tussen aanbieder en consument, alhoewel dit nog niet hoeft te betekenen dat daarmee het informatieprobleem omtrent de kwaliteit van de

<sup>20</sup> Deze redenering houdt stand indien er sprake is van een positieve relatie is tussen het aantal te besteden uren en de kwaliteit van de juridische argumentatie.

<sup>21</sup> Het rapport van Ecorys brengt empirische bevindingen samen en neemt van het CBS de schatting op dat in 2012 in 273.000 zaken verplichte rechtsvertegenwoordiging aan de orde was (p. 69), de Bas e.a. 2014.



geleverde diensten is opgelost. Ook voor deze diensten geldt dat de kwaliteit moeilijk meetbaar zal zijn. Voor dienstverlening via de franchise-achtige opzet, dan wel de kantoren met een hoogwaardige reputatie (en dito tarieven) geldt dat consumenten zichzelf in zekere zin zullen uitsélectioneren. Voor de laatst genoemde kantoren zullen consumenten kiezen indien prijs geen probleem is, waarbij deze kantoren vervolgens een prikkel hebben om te waken over hun kwaliteitsimago. Voor de eerst genoemde kantoren zullen consumenten kiezen die geconfronteerd worden met standaardproblemen en budgettaire grenzen, waarbij kwaliteit dan wordt gevonden in snelle doorlooptijden en lage totale kosten. Voor problemen die niet direct in standaarden zijn te vatten en waar consumenten zich geen hogere tarieven kunnen veroorloven, zal de consument zich tot de 'éénpitter' moeten wenden als de voor de hand liggende dienstverlener. Verwacht kan worden dat de kwaliteit van deze dienstverlener veel wisselender is en moeilijker vast te stellen zal zijn vergeleken bij de andere twee typen dienstverleners. Dit betekent dat een groot deel van de groep rechtzoekende consumenten waarbij een standaardbenadering niet passend is, aangewezen zal zijn op een dienstverlener met een gelijk kwaliteitsprobleem als in het huidige bestel. Opgemerkt kan worden dat de diversiteit van juridische diensten in de huidige situatie wel groter kan zijn dan in een situatie met tariefregulering.

Het agency probleem speelt hier dezelfde rol als boven. Bij een beloningsvorm op basis van uurtarief bestaat de neiging tot overinvestering in kwaliteit, terwijl dit voor de kantoren aan de onderkant van de markt andersom is. Voor de éénpitter is het wat minder eenvoudig. Afhankelijk van het aanbod van werk en de kostenstructuur van de eenmanszaak kan zowel een prikkel bestaan om een zaak snel tot een einde te brengen, dan wel meer tijd te investeren en als onderhanden werk langer aan te houden als dit laatste als een voordeel wordt gezien voor het verkrijgen van vervolg- dan wel andere opdrachten.

Worden deze theoretische overwegingen samen genomen dan vloeien hieruit de volgende observaties voort:

1. Informatie asymmetrie en agency problemen zijn moeilijk door middel van tariefregulering te verminderen. Dit geldt zowel voor de regulering van tarieven op basis van uren als ook op basis van zaken;
2. Voor zover er sprake zal zijn van een ontwikkeling tot een nieuwe marktordening kan dit voor rechtzoekende consumenten tot een duidelijker beeld van juridische aanbieders leiden;
3. Dit neemt niet weg dat voor een groep van rechtzoekende consumenten de diversiteit in het aanbod van dienstverleners zowel in prijs als kwaliteit kan verminderen.

De beschouwingen in deze paragraaf ontlelen wij aan de rechtseconomische literatuur. We zullen die gebruiken bij de analyses van de gegevens die we in de vier casestudy's hebben verzameld. Het kan immers goed zijn dat bovenstaande voorlopige conclusies bijgesteld moeten worden naar aanleiding van het onderzoek. Voordat de cases worden gepresenteerd, wordt hierna eerst nog aandacht besteed aan de jurisprudentie van het Europees Hof van Justitie over vrije advocaatkeuze bij de inschakeling van een rechtsbijstandsverzekeraar en aan het Europese mededingingsrecht om te verkennen of op basis daarvan mogelijk beperkingen gelden voor de introductie van een stelsel van tariefregulering in ons land.

## 2.3 Jurisprudentie over de vrije advocaatkeuze

In 2013 heeft het Europees Hof van Justitie (hierna: het Hof) zich uitgesproken over het recht op een vrije advocaatkeuze: *Sneller tegen DAS*.<sup>22</sup> Sneller wil een zelfgekozen advocaat inschakelen op kosten van DAS. In de overeenkomst met zijn rechtsbijstandsverzekeraar is opgenomen dat de verzekerde alleen het recht heeft een eigen advocaat in te schakelen, wanneer dit naar de mening van DAS extern uitbesteed moet worden. In de kantonprocedure waar de zaak aanhangig wordt gemaakt, is geen rechtsbijstand verplicht. DAS stemt in met het voeren van de procedure, maar meent dat de bijstand kan worden verleend door één van de medewerkers van DAS, die geen advocaat is.

Sneller schakelt toch een advocaat in. Sneller spreekt DAS in kort geding aan tot vergoeding van de kosten. Rechtbank en hof wijzen de vordering af. De Hoge Raad overweegt dat mogelijk argumenten bestaan dat ook in dit geval vrije advocaatkeuze mogelijk is, en stelt prejudiciële vragen aan het EHvJ. De prejudiciële vragen zien op de uitleg van artikel 4 lid 1 sub a van Richtlijn 87/344/EEG van de Raad van 22 juni 1987 tot coördinatie van de wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen betreffende de rechtsbijstandsverzekering. In deze richtlijn is het volgende opgenomen:

Artikel 4 lid 1 van Richtlijn 87/344

“In elke overeenkomst inzake rechtsbijstandsverzekering moet uitdrukkelijk worden bepaald dat

- a) indien een advocaat of andere persoon die volgens het nationaal recht gekwalificeerd is, wordt gevraagd de belangen van de verzekerde in een gerechtelijke of administratieve procedure te verdedigen, te vertegenwoordigen of te behartigen, de verzekerde vrij is om deze advocaat of andere persoon te kiezen;
- b) **de verzekerde vrij is** om een advocaat of, indien hij daar de voorkeur aan geeft en voor zover het nationale recht zulks toestaat, **een andere gekwalificeerde persoon te kiezen** om zijn belangen te behartigen wanneer zich een belangenconflict voordoet.”

Het Hof heeft zich al eerder verschillende malen uitgesproken over het recht op vrije advocaatkeuze. Het gaat om prejudiciële vragen door Oostenrijk (2009)<sup>23</sup>, Duitsland (2011)<sup>24</sup> en Nederland (2012). Uit deze uitspraken van het Hof komt naar voren dat het recht op een vrije advocaatkeuze nauwelijks beperkt mag worden door rechtsbijstandsverzekeraars. Kort samengevat komen hier de volgende regels uit naar voren:

### 1. *De vrije advocaatkeuze heeft een algemene strekking en een bindend karakter*

In alle drie uitspraken herhaalt het Hof dat de keuzevrijheid waarover gesproken wordt een algemene strekking en een bindend karakter heeft. Het uitgangspunt geldt voor alle gerechtelijke of administratieve procedures. Het nationaal recht mag het recht op een vrije advocaatkeuze niet uitsluiten.

### 2. *Het recht op vrije advocaatkeuze wordt niet beperkt wanneer een groot aantal verzekeringnemers schade lijdt door eenzelfde feit.*

Bij de uitspraak van 10 september 2009 werd geconcludeerd dat het recht op vrije advocaatkeuze niet beperkt wordt doordat een groot aantal verzekeringnemers schade lijdt door

<sup>22</sup> EHvJ 7 november 2013, ECLI:EU:C:2013:717, C-442/12.

<sup>23</sup> EHvJ 10 september 2009, ECLI:EU:C:2009:538, C-199/08.

<sup>24</sup> EHvJ 26 mei 2011, ECLI:EU:C:2011:355, C-293/10.

eenzelfde feit. Ook in die gevallen blijft de rechtzoekende het recht behouden om zelf een advocaat te kunnen kiezen.

3. *Bij nationaal recht mag bepaald worden dat de rechtsbijstandsverzekerde enkel een advocaat mag kiezen die gevestigd is in de plaats van het gerecht waar de zaak aanhangig is gemaakt, maar deze beperking mag slechts betrekking hebben op de reikwijdte van de kosten en niet op de inhoudelijke keuze voor een advocaat*

Bij de uitspraak van 26 mei 2011 werd overwogen dat de vergoeding van kosten van een zelfgekozen advocaat niet zonder meer volledig bij de verzekeraar neergelegd kunnen worden. Wel mag de keuzevrijheid van rechtzoekenden niet van haar inhoud worden beroofd. Een lidstaat mag wél regelen dat de voor rechtsbijstand verzekerde voor zijn vertegenwoordiging enkel een advocaat mag kiezen die is gevestigd in de plaats van het gerecht waar de zaak aanhangig is gemaakt, voor zover deze beperking slechts betrekking heeft op de reikwijdte van de dekking van de kosten. De beperking mag geen betrekking hebben op de inhoudelijke keuze voor een advocaat.

4. *Particulieren die zich verzekerd hebben voor rechtsbijstand, hebben volledig recht op een vrije advocaatkeuze en niet alleen in situaties waar de rechtsbijstandsverzekeraar dat besluit.*

Bij uitspraak van 7 november 2013 heeft het Hof in de zaak-Sneller de vraag als volgt beantwoord: de richtlijn verzet zich ertegen dat een rechtsbijstandsverzekeraar die in zijn verzekeringsovereenkomst regelt dat rechtsbijstand in beginsel wordt verleend door zijn werknemers, tevens bedingt dat de kosten van rechtsbijstand door de verzekerde vrij gekozen advocaat of rechtsbijstandverlener slechts vergoed kunnen worden indien de verzekeraar van mening is dat de behandeling van de zaak aan een externe rechtshulpverlener moet worden uitbesteed.

Op 18 maart 2014 heeft de voorzieningenrechter van de Rechtbank Amsterdam de Hoge Raad verzocht opnieuw prejudiciële vragen te stellen aan het EHvJ. Onduidelijkheid bestaat over de uitlegging van het begrip ‘gerechtelijke of administratieve procedure’ zoals bedoeld in artikel 4:67 Wet op het financieel toezicht (Wtf) en artikel 4 van de Richtlijn. De rechtsbijstandsverzekering stelt zich op het standpunt dat een verzekerde geen recht heeft om zelf een advocaat te kiezen, omdat er geen sprake is van een administratieve procedure. De procedure waar het in casu omgaat is een ontslagprocedure bij het UWV.

Het lijkt erop dat de uitspraak van het EHvJ er niet toe leidt dat rechtsbijstandsverzekeringen duurder worden. De rechtsbijstandsverzekeraars waar in het kader van dit onderzoek mee gesproken is, geven aan dat het wel voor de hand ligt om de dekking van de verzekering aan te passen. Dat zou dus kunnen betekenen dat in de verzekering een maximumbedrag wordt vastgelegd van advocaatkosten dat door de verzekering wordt gedekt. Zij zien geen aanleiding om de premies te verhogen, omdat dit de toegang tot rechtshulp zal verkleinen en om die reden niet wenselijk is. Zij verwachten dat als zij een hogere premie vragen, minder mensen zich zullen verzekeren.

## 2.4 Mededingingsrecht

In deze paragraaf wordt antwoord gegeven op de vraag welk overheidsingrijpen geoorloofd is, gelet op het Europese mededingingsrecht, zoals naar voren komt uit het Europees verdrag en de jurisprudentie daarover.<sup>25</sup>

### 2.4.1. Mededingingsrecht

Centrale bepaling bij een antwoord op de vraag of overheidsingrijpen geoorloofd is, is de 'nuttig effect' doctrine. Deze is gebaseerd op artikel 4 lid 3 VEU (loyaliteitsbeginsel) jo artikel 101 VWEU (kartelverbod). De nuttig effect doctrine houdt in dat lidstaten niet het nuttig effect aan de Unieregels mogen ontnemen, in casu dat zij niet het nuttig effect aan het kartelverbod mogen ontnemen. Dit betekent onder andere dat lidstaten geen regels mogen vaststellen die kartelafspraken tussen ondernemingen versterken of marktpartijen stimuleren om het kartelverbod te overtreden.

Relevante jurisprudentie in dit geval is onder andere de rechtspraak in de zaken *Meng, OHRA en Reiff*.<sup>26</sup> Hieruit kan onder andere geconcludeerd worden dat overheidsingrijpen in de markt altijd objectief gerechtvaardigd moet zijn en een publiek belang moet dienen. De Europese Commissie vindt minimumtarieven of vaste tarieven vrijwel altijd problematisch, omdat er vanuit wordt gegaan dat deze tarieven met name de beroepsgroep ten dienste staan en niet de consument. Maximumtarieven vindt de Commissie minder problematisch, want daarmee wordt prijsconcurrentie op een lager niveau toegestaan (er kunnen lagere tarieven worden vastgesteld) en dat is goed voor de consumentenwelvaart.

Recent is in het API arrest (API tegen het ministerie van Infrastructuur en Transport van Italië)<sup>27</sup> bepaald dat een afspraak tot minimumtarieven in strijd is met artikel 4 lid 3 EU jo artikel 101 VWEU (nuttig effect doctrine). In deze zaak ging het om het vaststellen van een minimumtarief voor de vervoerssector, welke was vastgesteld door de vervoerssector zelf, gebaseerd op de minimumbedrijfskosten. Het Hof oordeelde dat de vaststelling van dit minimumtarief niet door een legitieme doelstelling werd gerechtvaardigd, en daarom niet toegestaan is. Daarbij speelde onder andere mee dat het minimumtarief was vastgesteld door een orgaan dat slechts bestaat uit vertegenwoordigers van de vervoerssector, en er op geen enkele manier gewaarborgd was dat het algemeen belang meegewogen werd in het vaststellen van het tarief. Inzake de mogelijke rechtvaardiging op grond van de noodzaak de verkeersveiligheid te beschermen, overwoog het Hof dat de vaststelling van minimumtarieven niet in een causaal verband staat met de beweerdelijke borging van de verkeersveiligheid en verder ging dan noodzakelijk is ter verzekering van de verkeersveiligheid. Dit toont aan dat het Hof een eventueel beroep op de bescherming van een algemeen belang kritisch toetst.

Wanneer de minister het tarief wil reguleren, is het vanuit het mededingingsrecht belangrijk dat alle marktpartijen in de besluitvormingsprocedure betrokken worden. Dit is van belang omdat dat ervoor zorgt dat aangetoond kan worden dat daadwerkelijk het algemeen belang gediend wordt met de maatregel. Er zijn twee mogelijkheden:

- 1) Het bepalen van de tarieven door middel van een overheidsmaatregel. Daarbij is het de verantwoordelijkheid van de overheid om *alle* betrokken partijen te betrekken bij de totstandkoming van het tarief. Dit is een dure en complexe aangelegenheid

<sup>25</sup> De informatie uit deze paragraaf komt voornamelijk voort uit het gesprek met H.H.B. Vedder en zijn hoofdstuk H.H.B. Vedder, 'Meng', in Beukers, van Harten & Prechal, p. 244 -249.

<sup>26</sup> Zaak C-2/91, *Meng*, Zaak C-245/91 *OHRA*, Zaak C-185/91 *Reiff*.

<sup>27</sup> Zaken C-184/13 tot en met C-187/13, C-194/13, C-195/13 en C-208/13, *API*.

en daarom niet aan te bevelen. Een voorbeeld hiervan zijn de transactiekosten bij het opstellen van de tarieven (daar *methodebesluiten* genoemd) in de netwerksector.<sup>28</sup> In de netwerksectoren bestaat veel ervaring met het maken van tariefafspraken. Het vergt een uitgebreid onderzoek door de regulerende instantie om onder andere de kostenstructuur van de beroepsgroep te doorgronden. Een dergelijk onderzoek brengt hoge kosten met zich mee.

- 2) Omdat de beroepsgroep het meeste inzicht heeft in haar kostenstructuur, kan het initiatief voor het vaststellen van tarieven bij de beroepsgroep gelaten worden. De beroepsgroep kan echter volgens de jurisprudentie niet volledig zelf beslissen welk tarief gerechtvaardigd is. Om ervoor te zorgen dat het eveneens om acceptabele prijzen gaat, moet daarom een commissie samengesteld worden waarin alle gebruikers vertegenwoordigd zijn. De commissie komt tot een compromis en dit compromis kan door een onafhankelijk besluit van de minister worden vastgesteld met een verwijzing naar de objectieve rechtvaardiging en het publieke belang. Op deze wijze zijn dus alle partijen, niet alleen de beroepsgroep, vertegenwoordigd bij het vaststellen van de tarieven.

#### 2.4.2. Vrij verkeer van diensten

Een ander Europees aspect aan de invoering van tarieven, is het vrij verkeer van diensten. Een voorbeeld in de jurisprudentie is het *Cipolla arrest*;<sup>29</sup> het gaat hierbij om een Italiaanse zaak waar tarieven voor advocaten door de overheid vastgesteld waren volgens het ontwerp van de beroepsorganisatie. In dit arrest wordt onder andere vastgesteld dat minimumhonoraria voor advocaten een belemmering van het vrije verkeer van diensten kan opleveren. Overweging van het Hof daarbij is 'dat het minimumtarief advocaten in andere lidstaten de mogelijkheid ontnemt om door het vragen van lagere honoraria dan die van de tariefregeling, beter te kunnen concurreren met advocaten die duurzaam in de lidstaat gevestigd zijn en daardoor gemakkelijker cliënten kunnen verwerven.' Ook hier kan de eventuele belemmering van het vrije dienstenverkeer objectief worden gerechtvaardigd, maar ook hier dient op grond van het Europees recht overtuigend te worden aangetoond dat de tariefregulering inderdaad bijdraagt aan de doelstelling van algemeen belang en niet verder gaat dan wat noodzakelijk is ter bereiking van dit doel.

<sup>28</sup> Onder de netwerksector wordt verstaan: post, water, elektriciteit, gas en spoorwegsector.

<sup>29</sup> C-94/04 en C-202/04, *Cipolla*.

## De Nederlandse advocatuur

### 3.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt de casus behandeld van de Nederlandse advocatuur. In paragraaf 3.2 wordt het stelsel van juridische dienstverlening geschetst. Paragraaf 3.3 geeft de ervaringen met dit stelsel weer. Paragraaf 3.4 beschrijft de voor- en nadelen van tariefregulering zoals deze worden gepercipieerd door de betrokkenen. Paragraaf 3.5 geeft een samenvatting. Het stelsel van juridische dienstverlening.

#### 3.1.1. (Overheids)regulering

In Nederland is de juridische dienstverlening door advocaten in bepaalde gevallen verplicht gesteld. Er geldt bijvoorbeeld een procesmonopolie in burgerlijke zaken, voor zaken bij de rechtbank, het Gerechtshof en de Hoge Raad. In andere gevallen, bijvoorbeeld bij zaken in het bestuursrecht, is er geen verplichte procesvertegenwoordiging, maar kan een partij zich wel laten bijstaan door een advocaat.

De Advocatenwet regelt het beroep van de advocaat. Er is bijvoorbeeld in vastgelegd aan welke verplichtingen de advocaat moet voldoen. Zo zijn er regels ten aanzien van de opleiding van de advocaat, zijn bevoegdheden, het toezicht op de beroepsgroep en het tuchtrecht. Onderdeel van de verplichtingen is een lidmaatschap van de Nederlandse Orde van Advocaten (hierna: Orde). In de Advocatenwet is geregeld dat de Orde een zelfstandige bevoegdheid heeft om bijvoorbeeld verordeningen vast te stellen en deze zijn bindend voor haar leden.

Het tarief dat advocaten mogen vragen voor hun dienstverlening is vrij. Dat wil echter niet zeggen dat elk tarief is toegestaan. Uit de Gedragsregels 1992, vastgesteld door de Nederlandse Orde van Advocaten, en uit bestendige tuchtrechtspraak van het Hof van Discipline blijkt dat:

1) de advocaat zijn vergoeding in redelijkheid moet vaststellen<sup>30</sup>, en

---

<sup>30</sup> Dit blijkt uit artikel 7:405 BW, waarin is bepaald dat aan de opdrachtnemer (de overeenkomst tussen een advocaat en zijn cliënt is een overeenkomst van opdracht) het oorspronkelijke honorarium toekomt, of wanneer dat niet kan worden vastgesteld, een redelijk honorarium.

2) dat het resultaat van de zaak, bij het vaststellen van de hoogte van de vergoeding, van invloed kan zijn.<sup>31</sup>

Er zijn verschillende gedragsregels uit de Gedragsregels 1992 die over het salaris van de advocaat gaan. In regel 25 is bijvoorbeeld opgenomen dat de advocaat onder alle omstandigheden gehouden is een 'redelijk salaris' in rekening te brengen. Het gaat om een vage norm, maar wel om een norm waaraan getoetst kan worden.

Wanneer een cliënt het niet eens was met een declaratie van een advocaat kon de cliënt de declaratie tot 1 januari 2015 voorleggen aan de Raad van Toezicht, via een begrotingsprocedure, of aan de Geschillencommissie wanneer de advocaat daarbij aangesloten is.<sup>32</sup> In 2013 waren 1.413 kantoren, waaronder 5.341 advocaten, vrijwillig bij de Geschillencommissie aangesloten.<sup>33</sup> Mocht men er niet uitkomen, dan kon een tuchtklacht ingediend worden bij Raad van Discipline en in hoger beroep het Hof van Discipline.<sup>34</sup> In de procedures werden vooral geschillen over excessief declareren behandeld. Zaken over de hoogte van het uurtarief komen nauwelijks voor. Ten slotte konden declaratiegeschillen worden voorgelegd aan de rechter in een civiele procedure.

Per 1 januari 2015 is de Wet positie en toezicht advocatuur in werking getreden, waardoor met name de positie van de advocatuur en het toezicht op de advocatuur zijn gewijzigd.<sup>35</sup> Er is een nieuw toezichthoudend orgaan binnen de Nederlandse Orde van Advocaten in de wet opgenomen en een raad van Advies waaraan advies gevraagd moet worden bij het opstellen van bepaalde verordeningen. Daarnaast zijn in de wet de kernwaarden van de advocatuur vastgelegd: onafhankelijk, partijdige belangenbehartiging, deskundigheid, integriteit en vertrouwelijkheid. Deze kernwaarden dienen als toetsingskader voor de beroepsuitoefening door advocaten. De wet stelt verder de eis aan de Orde een adequaat kwaliteitssysteem vast te stellen en om klachten- en geschillenregelingen vast te stellen. De rol van lokale deken wordt verder uitgebreid naar het informeren van mensen over deze regelingen, het toezicht op het integer handelen van advocaten en toezicht op de naleving van diverse verordeningen.<sup>36</sup>

De Orde van Advocaten heeft op 14 december 2014 een nieuwe centrale verordening, 'De Verordening op de advocatuur' vastgesteld, waarin onder andere is vastgelegd dat elk kantoor verplicht is een kantoorklachtenregeling in te stellen, waarin is voorgeschreven dat het kantoor dient te regelen door welke onafhankelijke partij de klacht behandeld wordt. Dit kan bijvoorbeeld de Geschillencommissie Advocatuur zijn.

### 3.1.2.

#### De beroepsgroep

In Nederland werken ongeveer 17.298 advocaten.<sup>37</sup> Het aantal advocaten is sterk gestegen sinds de jaren '50, toen er ongeveer 1.600 advocaten werkzaam in Nederland waren. De

<sup>31</sup> Huydecoper overweegt dit in zijn conclusie bij het arrest van 12 oktober 2001, ECLI:NL:HR:2001:ZC3690, C99/292HR (conclusie). Hij verwijst naar een bestendige rechtspraak van het Hof van Discipline, namelijk: HvD 26 januari 1970, Advocatenblad 1973, p. 103 e.v., HvD 26 mei 1973, Advocatenblad 1973, p. 106 e.v., HvD 12 mei 2000, Advocatenblad 2001, p. 163, HvD 13 december 1993, Advocatenblad 1994, p. 720. Hiermee wordt niet bedoeld op no cure no pay.

<sup>32</sup> Volgens door de beroepsgroep zelf vastgestelde gedragsregels (artikel 27 van Gedragsregels 1992) moet de advocaat, wanneer een cliënt het niet eens is met een declaratie, hem hierop wijzen.

<sup>33</sup> NOVA jaarverslag 2013, p. 49.

<sup>34</sup> Zie artikel 46 Advocatenwet: "De advocaten zijn aan tuchtrechtspraak onderworpen ter zake van enig handelen of nalaten in strijd met de zorg die zij als advocaat behoren te betrachten ten opzichte van degenen wier belangen zij als zodanig behartigen of behoren te behartigen, ter zake van inbreuken op de verordeningen van de Nederlandse orde en ter zake van enig handelen of nalaten dat een behoorlijk advocaat niet betaamt."

<sup>35</sup> Staatsblad 2014, 429. Wet positie en toezicht advocatuur (aanpassing van de Advocatenwet en Wet op de rechtsbijstand).

<sup>36</sup> Kamerstukken II 2014-2015, 32 382, nr. 3 (MvT).

<sup>37</sup> NOVA jaarverslag 2013, p. 58.



werkplek van advocaten varieert van eenmanskantoren tot grote kantoren met meer dan 60 advocaten in dienst. In tabel 3.1 is de verdeling opgenomen.

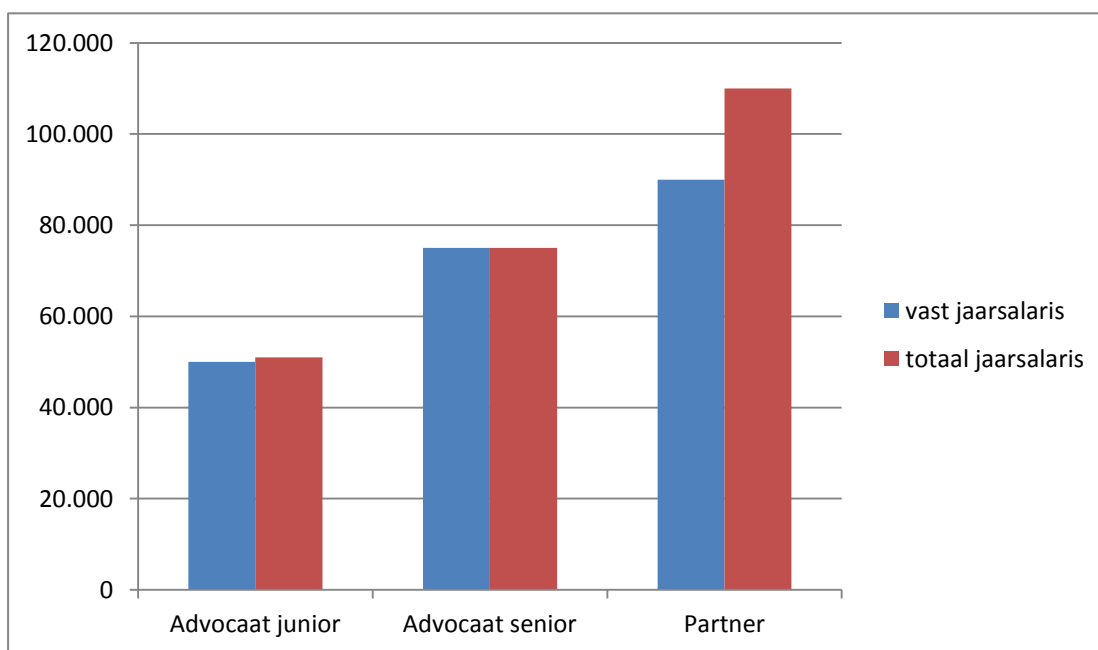
**Tabel 3.1 verdeling advocatenkantoren**

GROOTTE KANTOOR		AANTAL ADVOCATEN
Eenmanskantoor	2.553	
Kantoor met 2-5 advocaten	4.864	
Kantoor met 6-20 advocaten	5.073	
Kantoor met 21-60 advocaten	2.205	
Kantoor met > 60 advocaten	2.603	

Bron: Nederlandse Orde van Advocaten, jaarverslag 2013

Meer dan een kwart van de advocaten werkt in de regio Amsterdam. In deze regio zijn vrijwel alle grote advocatenkantoren gevestigd, maar ook een relatief groot deel van de andere kantoren is in de regio Amsterdam gevestigd.<sup>38</sup>

**Figuur 3.1 Marktconform salaris, in euro's**



Bron: Sdu en Berenschot, online vragenlijst, december 2014

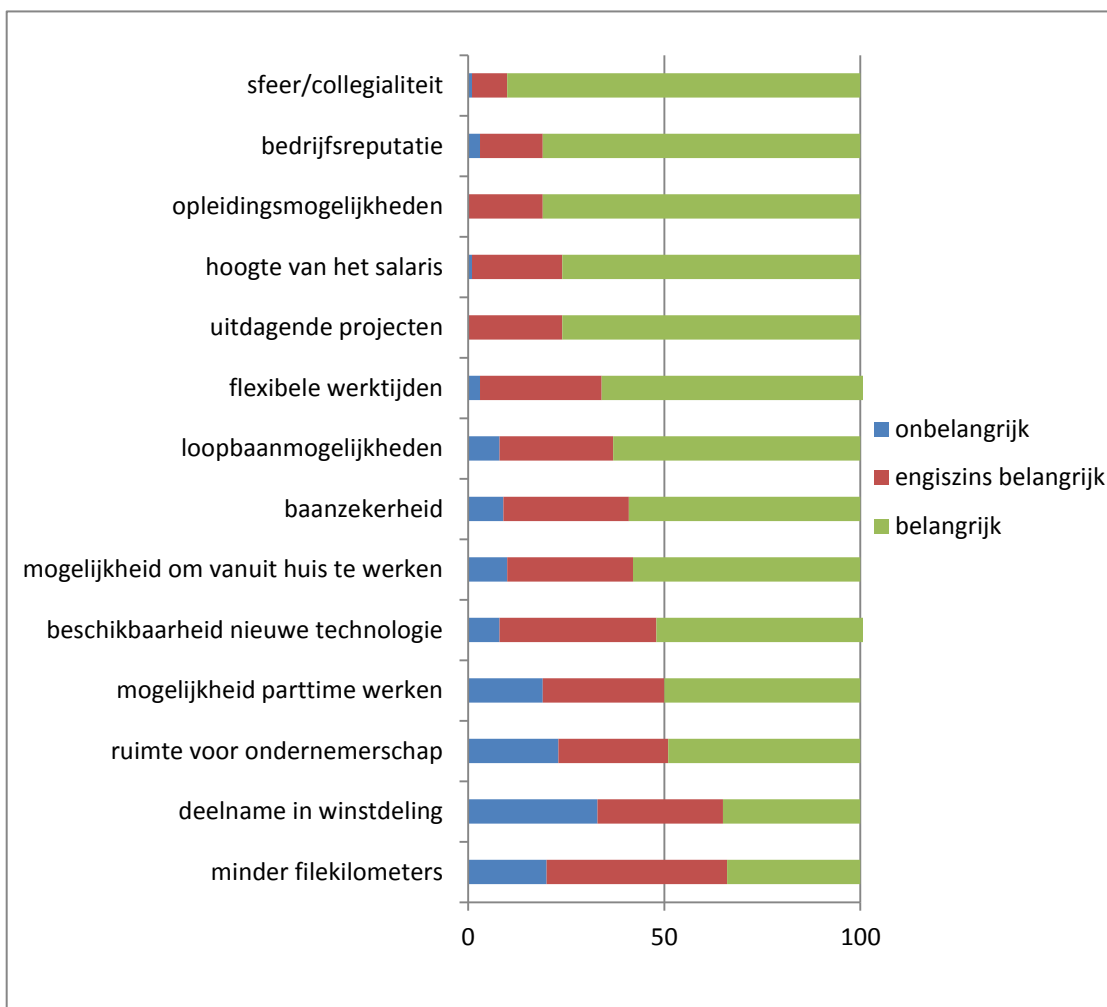
Uit een online vragenlijst door Sdu en Berenschot in 2014<sup>39</sup> blijkt dat senior advocaten gemiddeld € 75.000 verdienen per jaar. Partners verdienen gemiddeld € 90.000 en indien bonussen worden meegerekend € 110.000. Het gemiddeld uurtarief dat aan de klant doorberekend wordt is € 230.

Advocaten blijken hun salaris belangrijk te vinden, maar belangrijker zijn de sfeer op het werk, de reputatie van de praktijk en de opleidingsmogelijkheden. In de onderstaande grafiek is opgenomen wat advocaten belangrijk vinden.

<sup>38</sup> Idem, p. 60-61.

<sup>39</sup> Stiphout 2014.



**Grafiek 3.2: Wat vinden advocaten belangrijk?, in percentages**

Bron: Sdu en Berenschot, online vragenlijst, december 2014

Er is geen sprake van één advocatenmarkt, maar deze kan opgesplitst worden in verschillende deelmarkten. Zoals in hoofdstuk 2 uiteen gezet is, kan er op verschillende manieren onderscheid in markten gemaakt worden, bijvoorbeeld naar rechtsgebied (strafrecht, bestuursrecht, civiel recht), naar het soort klant dat vertegenwoordigd wordt (consumenten, mkb, grote ondernemingen) en naar de manier waarop de vergoeding bepaald wordt (gesubsidieerde rechtsbijstand, rechtsbijstandsverzekeringen en de vrije markt). Deze indelingen zijn van belang om de toegankelijkheid en betaalbaarheid van de advocatuur te bepalen; in elke deelmarkt is deze anders en zijn er andere factoren op van invloed.

### 3.1.3. Gesubsidieerde rechtsbijstand

De regels voor rechtsbijstand voor hen die niet over voldoende financiële middelen beschikken, zijn in Nederland opgenomen in de Wet op de rechtsbijstand (Wrb). In Nederland heeft een alleenstaande recht op gesubsidieerde rechtsbijstand wanneer het fiscaal jaarinkomen beneden de € 25.600 is. Voor een gehuwde of samenwonende persoon of eenoudergezin met minderjarig(e) kind(eren) ligt dit bedrag op € 36.100.<sup>40</sup>

<sup>40</sup> Inkomensnormen per 1 januari 2014, artikel 34 lid 1 WRB. Er wordt geen rechtsbijstand verleend wanneer de rechtzoekende beschikt over een vermogen dat meer bedraagt dan het heffingsvrij vermogen (artikel 34 lid 2 WRB en artikel 5.5 Wet inkomstenbelasting).

In het strafrecht gelden gedeeltelijk andere regels voor gesubsidieerde rechtsbijstand. Als gedetineerde verdachte en als slachtoffer van een gewelds- of zedenmisdrijf heeft iedereen – ongeacht het inkomen – recht op een pro deo advocaat.<sup>41</sup> Een verdachte die niet gedetineerd is, heeft recht op een toevoeging volgens dezelfde voorwaarde als voor een ander-soortige zaak. Dat betekent dat de beoordeling of er een recht op toevoeging bestaat, inkomensafhankelijk is. In alle gevallen heeft men een recht op vrije advocaatkeuze en daar wordt in de praktijk ook rekening mee gehouden.

Door 7.591 advocaten wordt rechtsbijstand verleend op basis van toevoegingen.<sup>42</sup> In 2013 zijn 453.121 toevoegingen afgegeven. Het aantal toevoegingen is sinds 2000 gestegen met 51% (in 2000 bedroeg het aantal toevoegingen circa 300.000).<sup>43</sup> De totale uitgaven van de Raad voor Rechtsbijstand voor toevoegingen was in 2013 € 329.656.000.<sup>44</sup> Gemiddeld kost een toevoeging € 845,- (exclusief de declaratie van extra uren).<sup>45</sup>

In de onderstaande tabel is de verdeling per rechtsgebied van het aantal toevoegingen in de periode 2007-2013 weergegeven. Het aantal toevoegingen is de laatste jaren gestegen. De stijging (2013 vergeleken met 2007) is in het civiele recht met 21% het grootst, in het strafrecht steeg het aantal toevoegingen met 9%. Het aantal toevoegingen in het bestuursrecht is nagenoeg gelijk gebleven.

**Tabel 3.2 Aantal afgegeven toevoegingen**

ONDERWERPEN	TOTAAL	BESTUURSRECHT	CIVIEL RECHT	STRAFRECHT	ONBEKEND
PERIODEN	AANTAL	AANTAL	AANTAL	AANTAL	AANTAL
2007	405.830	116.040	177.340	111.760	690
2008	422.530	116.570	189.270	115.870	820
2009	435.590	120.400	200.340	114.640	210
2010	429.970	120.410	202.410	107.110	50
2011	414.010	114.990	192.260	106.720	40
2012	449.690	119.380	212.950	117.310	60
2013	453.120	115.400	215.630	121.890	200

Op het gebied van juridisch advies kan ieder persoon zich ook met een korte vraag wenden tot een organisatie die dertig vestigingen door het hele land heeft: het Juridisch Loket. Wanneer de vraag niet te beantwoorden is in tien minuten, kan een afspraak gemaakt worden bij het spreekuur. Dit spreekuur is echter alleen voor personen die onder de Wrb vallen. Het Juridisch Loket staat cliënten niet bij in een juridische procedure. Wanneer de cliënt een advocaat nodig heeft zal het Juridisch Loket hem doorverwijzen. Het Juridisch Loket wordt gesubsidieerd door de Raad voor Rechtsbijstand.

#### 3.1.4.

#### Rechtsbijstandsverzekeringen

Consumenten die vanwege hun inkomen niet in aanmerking komen voor gesubsidieerde rechtsbijstand, kunnen hoge advocaatkosten voorkomen door een rechtsbijstandsverzekering af te sluiten. Een rechtsbijstandsverzekeraar staat de verzekerde bij wanneer hij juridische hulp nodig heeft. De rechtsbijstandsverzekeraar mag deze rechtsbijstand weigeren; in

<sup>41</sup> Artikel 43 – 44a WRB.

<sup>42</sup> Monitor gesubsidieerde rechtsbijstand 2013, p. 94.

<sup>43</sup> Monitor gesubsidieerde rechtsbijstand 2013, p. 58.

<sup>44</sup> Monitor gesubsidieerde rechtsbijstand 2013, p. 126 & 219. De berekening van de uitgaven is berekend op de uitbetalingen in 2013 van de vaststellingen. Soms vindt de vaststelling van de toevoeging later plaats dan in het jaar waar de toevoeging voor gebruikt is. De uitgaven van 2013 kunnen dus ook zien op afgegeven toevoegingen uit eerdere zaken. Alle toevoegingen zijn meegeteld: reguliere, mediation en lichte toevoegingen.

<sup>45</sup> Raad voor Rechtsbijstand jaarverslag 2013, p. 40.

de meeste polisvoorwaarden is opgenomen dat een zaak alleen aangenomen hoeft te worden wanneer er een redelijke kans op succes is. Wanneer de cliënt het oneens is met de verzekeraar en vindt dat de zaak wel in behandeling genomen had moeten worden, kan een klacht ingediend worden via de geschillenregeling waarbij een derde partij – meestal een advocaat – om advies gevraagd wordt.

De laatste jaren is het aantal verzekerden flink toegenomen. In 2013 heeft 54% van de huishoudens een rechtsbijstandverzekering.<sup>46</sup> De gemiddelde polis voor een gezin kost € 143 (in 2011).<sup>47</sup> De meest voorkomende polissen die afgesloten worden zijn de gezinsrechtsbijstand en de verkeersrechtsbijstand<sup>48</sup>, maar ook op andere terreinen zoals vermogensrecht of arbeidsrecht kan een extra polis afgesloten worden.<sup>49</sup> Consumenten kunnen kiezen uit 37 verschillende verzekeraars (in 2012).<sup>50</sup> Bij sommige rechtsbijstandsverzekeraars geldt een eigen risico, bij anderen niet.

Rechtsbijstandsverzekeraars hebben eigen juristen en soms eigen advocaten in dienst, maar zullen bij specialistische zaken of wanneer er capaciteitstekort is, de zaak uitbesteden aan een externe advocatenkantoor. De ene rechtsbijstandsverzekeraar doet dit vaker dan de andere, afhankelijk van het aantal juristen dat in loondienst is. Sommige verzekeraars besteden jaarlijks honderden zaken uit aan advocatenkantoren.

Sinds de uitspraak van het EHVJ in de zaak-Sneller is verduidelijkt dat consumenten altijd recht hebben op een vrije advocaatkeuze en niet alleen in situaties waarin de rechtsbijstandsverzekering dat besluit (zie hiervoor ook hoofdstuk 2).

### 3.1.5. Recente ontwikkelingen

#### *Inleiding*

Het business model in de advocatuur is van oudsher gebaseerd op het declareren van de gemaakte uren tegen een bepaald uurtarief. In het vrije segment is dit een methode die nog steeds vaak voorkomt. De laatste jaren is er een ontwikkeling te zien in de wijze waarop de dienstverlening wordt betaald. Zo worden er bijvoorbeeld vaker vaste prijsafspraken gemaakt tussen grote bedrijven en het bankwezen met de advocatuur.<sup>51</sup> Deze prijsafspraken variëren van *fixed fees*, waarbij de prijs van tevoren vaststaat, tot *success fees* waarbij de advocaat een extra vergoeding bovenop de totale rekening krijgt indien aan een in het contract bepaalde voorwaarde is voldaan (niet gedefinieerd als een percentage), en een lager bedrag wanneer de zaak wordt verloren ('no win less fee'). Ook particulieren vragen steeds vaker om een *fixed fee*, zo blijkt uit interviews, zodat de kosten van tevoren duidelijk zijn.<sup>52</sup>

#### *eKantonrechter en procesmonopolie*

Sinds 4 juni 2014 is de eKantonrechter toegankelijk voor burgers.<sup>53</sup> De procedure bij de eKantonrechter verloopt volledig online, met uitzondering van de mondelinge behandeling (in Rotterdam of 's Hertogenbosch) door de rechter tijdens de zitting. Er geldt wel een aantal vereisten bij de eKantonrechter. Zo moeten beide partijen akkoord zijn met behandeling

<sup>46</sup> VvV 2013, p. 12.

<sup>47</sup> Idem, p. 88.

<sup>48</sup> De hiervoor genoemde cijfers zien alleen op de gezinsrechtsbijstand. Verkeersrechtsbijstand is vaak opgenomen in de auto-verzekering, en daarom vermeldt het verslag van het Verbond voor Verzekeraars hier geen cijfers over.

<sup>49</sup> Website [www.rechtsbijstandsverzekering.com](http://www.rechtsbijstandsverzekering.com), geraadpleegd op 5 januari 2015.

<sup>50</sup> VvV 2013, p. 85.

<sup>51</sup> NRC Handelsblad, Niet meer eindeloos uren schrijven, 28 november 2014.

<sup>52</sup> De definities die hier en in de rest van het rapport worden gebruikt zijn in overeenstemming met het rapport Faure, Hartlief & Philipsen 2006

<sup>53</sup> <http://www.rechtspraak.nl/Naar-de-rechter/Kantonrechter/eKantonrechter/Pages/default.aspx>

door de eKantonrechter en is hoger beroep niet mogelijk. De ontwikkeling van de eKantonrechter biedt wellicht mogelijkheden voor een nieuw business model. Zo zijn er advocatenkantoren die voor hulp tijdens de hele procedure een bepaald vaststaand bedrag vragen. Omdat de bevoegdheid van de kantonrechter in 2011 is verhoogd van € 5.000 naar € 25.000 en consumentenkrediet (tot € 40.000) en consumentenkoop ook door kantonrechter worden behandeld, is het procesmonopolie in die zaken verdwenen. Wellicht heeft deze ontwikkeling (al dan niet in combinatie met het openstellen van de eKantonrechter voor consumenten) ook nieuwe business modellen opgeleverd. Hierdoor kunnen namelijk juridische adviseurs worden ingeschakeld, waar eerder een advocaat verplicht was. Juridische hulp kan daardoor goedkoper worden.

#### *Collectieve schadeafhandeling*

Een andere ontwikkeling die ervoor zorgt dat juridische hulp goedkoper kan worden is die op het gebied van collectief schade verhalen. In Nederland biedt de Wet collectieve afwikkeling massaschade (WCAM) aan consumentencollectieven en bedrijven de mogelijkheid om overeenkomsten die zij hebben afgesloten over schadevergoeding of compensatie, algemeen verbindend te verklaren door het Amsterdamse Gerechtshof. Daarnaast zorgt het wetsvoorstel 'Afwikkeling massaschade in een collectieve actie van het ministerie van Veiligheid en Justitie',<sup>54</sup> wanneer het wordt aangenomen, ervoor dat consumenten en bedrijven in de toekomst hun schade collectief kunnen verhalen. "Het wetsvoorstel maakt het voor gedupeerden gemakkelijker om schade collectief te verhalen, zonder dat daarmee de positie van de aangesproken partij in het gedrang komt. Daartoe schaft het wetsvoorstel het bestaande verbod op het vorderen van collectieve schadevergoeding in geld af en introduceert het een, met waarborgen omklede, stapsgewijze collectieve schadevergoedingsprocedure voor representatieve belangenorganisaties die opkomen namens een groep gedupeerden met gelijksoortige belangen."<sup>55</sup>

#### *No cure no pay*

Een nieuwe businessvorm om hoge advocaatkosten te vermijden is no-cure-no-pay. Dit wordt door de Orde van Advocaten gezien als een negatieve ontwikkeling, en is dan ook in de Gedragsregels verboden.<sup>56</sup> Met ingang van 1 januari 2014 is het advocaten toegestaan om in letselschade- en overlijdensschadezaken met hun cliënt een no-cure-no-pay afspraak te maken. Bij een no-cure-no-pay afspraak hoeft de advocaat slechts te worden betaald indien de zaak gewonnen is. Er wordt dan een hoger uurtarief gerekend dan hij normaal rekent. Een no-cure-no-pay afspraak is daarom voor cliënten veelal niet verstandig wanneer de uitkomst van de zaak (vrijwel) zeker is. De kosten zullen in zo'n geval hoger uitvallen dan wanneer het gebruikelijke uurtarief wordt betaald. Wanneer de uitkomst van de zaak onzeker is, zou no-cure-no-pay een goede optie kunnen zijn voor een cliënt. Wanneer de zaak wordt verloren, hoeven er geen advocaatkosten worden betaald. Wanneer de zaak wordt gewonnen, heeft de cliënt in ieder geval nog het voordeel van de winst.

Daarnaast zijn er ook advocaten die de kosten van de juridische bijstand verhalen op de tegenpartij. Dit gebeurt bijvoorbeeld door letselschadebureaus. Wanneer de cliënt wint, krijgt hij de volledige schadevergoeding en betaalt de tegenpartij de juridische kosten. Er zijn ook bureaus die geen vergoeding vragen maar de kosten van de juridische bijstand verhalen op de tegenpartij. Wint het letselschadebureau een zaak, dan betaalt de tegenpartij – zoals de verzekeraar – de juridische kosten (hierover zijn onderlinge afspraken gemaakt). De klant krijgt dan altijd de volledige schadevergoeding.

<sup>54</sup> Kamerstukken II 2013-14, 31762, nr. 3.

<sup>55</sup> <http://www.internetconsultatie.nl/motiedijksma>

<sup>56</sup> Gedragsregel 25, lid 2 van de Nederlandse Orde van Advocaten en 2 lid 1 van de Verordening op de praktijkuitoefening.

*Prepaid rechtshulp*

Een nieuwere variant op de rechtsbijstandsverzekering is Prepaid Rechtshulp. Dit zou volgens verzekeraars ‘betaalbare rechtshulp voor een vast bedrag’ betekenen. Er wordt eerst met de cliënt overlegd over de zaak. De cliënt krijgt vervolgens advies over de te volgen procedure en de kosten die deze procedure met zich meebrengt. Zo kost een echtscheiding met kinderen bij een van de grote rechtsbijstandsverzekeraars bijvoorbeeld € 2.795. De cliënt weet dus van tevoren welk bedrag hij kwijt is.

De Prepaid rechtshulp wordt ook aangeboden door een aantal deurwaarderskantoren en advieskantoren (voor zelfstandig ondernemers). Ook advocaten blijken deze vorm van rechtshulp te ontdekken.

*Juridische strippenkaart*

Sommige advocaten werken met een ‘juridische strippenkaart’. Door vooraf uren in te kopen bij een advocaat, krijgt de cliënt korting op het uurtarief. De cliënt weet bij deze vorm echter niet hoeveel uren hij nodig heeft en dus ook niet wat voor bedrag hij voor zijn zaak in totaal kwijt zal zijn. Wel kan hij, als hij van tevoren weet dat hij een behoorlijk aantal uren nodig heeft, op deze manier geld besparen door de korting die hij op deze wijze ontvangt op het uurtarief. Voor de advocaat is het voordeel van een dergelijke constructie dat de rechtszoekende cliënt niet naar een andere advocaat gaat.

*(Geen) franchise-ondernemingen*

In de advocatuur bestaan geen franchise-ondernemingen die zorgen voor lage kosten en een goede kwaliteit. Dat er nog geen ‘Kwik Fit voor de advocatuur’ is opgericht, zal komen omdat zaken waarbij men een advocaat nodig heeft moeilijker te standaardiseren zijn dan bijvoorbeeld het vervangen van een autoband. Daarnaast wordt het opzetten van een franchise bemoeilijkt door het procesmonopolie (art. 79 Rv en art. 353 Rv), hoewel de grens voor het procesmonopolie tegenwoordig hoger ligt dan voorheen. Voorts zijn er veel rechtsgebieden. Om iedereen van dienst te kunnen zijn moeten er juristen op diverse rechtsgebieden werkzaam zijn bij een dergelijke franchise-onderneming. Om alle juristen te kunnen onderhouden dient er veel werk te zijn. Dat zal een probleem zijn in de opstartfase. Maar wanneer een franchise goed loopt, zal er wellicht geen concurrentie overblijven, omdat een consument al snel geneigd zal zijn te kiezen voor het goede product voor een goede (en heldere) prijs. De dienst van een advocaat is echter wel een vertrouwensgoed, dit houdt zich wellicht niet goed met het gevoel dat een franchise-ondernemer oproept.

## 3.2 Ervaringen met het stelsel

### 3.2.1. Gebruik van rechtshulp

Zoals eerder in dit rapport uiteen is gezet, kan het gebruik van rechtshulp onderverdeeld worden in verschillende markten. Mensen met een laag inkomen kunnen in aanmerking komen voor gesubsidieerde rechtsbijstand. Daarnaast kan men zich verzekeren voor rechtsbijstand. Als iemand niet in aanmerking komt voor gesubsidieerde rechtsbijstand en ook niet verzekerd is, is men aangewezen op de advocatuur met vrije tarieven.

In de interviews is meerdere malen naar voren gekomen dat het bij rechtshulp gaat om een vertrouwensgoed. De meeste consumenten en ondernemingen die vallen onder het midden- en kleinbedrijf (hierna: mkb-bedrijven) komen slechts zelden in aanraking met geschillen die tot een rechtszaak leiden. Zij hebben daardoor een informatieachterstand en geen goed beeld van wat een advocaat voor hen kan betekenen. Rechtzoekenden hebben veelal

geen idee hoe de procedure verloopt en hoe lang die kan duren. Deze onzekerheid kan – los van de mogelijk hoge kosten – een behoorlijke drempel zijn om een advocaat in te huren.

Een ander punt dat uit de interviews naar voren komt is dat consumenten ook niet goed weten wanneer zij een advocaat moeten inschakelen en wanneer een juridisch adviseur of een andere dienstverlener volstaat. Soms worden consumenten door advocaten benaderd met het aanbod om hen bij te staan in een juridische procedure, terwijl er in die gevallen geen procesmonopolie geldt en er dus meer keuzes zijn dan alleen het inschakelen van een advocaat.

*“Het [proces]monopolie zit ‘m vooral in een gevoel. Je hoeft niet vaak naar een advocaat, maar mensen hebben wel het gevoel dat ze naar een advocaat moeten.”*

Grote bedrijven hebben wel toegang tot meer informatie; zij maken veelal gebruik van een vaste huisadvocaat en/of hebben zelf gespecialiseerde juristen in dienst. De dienstverlening is een vertrouwensgoed, waardoor klanten voor een langere periode bij dezelfde advocaat blijven. Tijdens de interviews blijkt dan ook dat de marketingstrategie van de meeste advocatenkantoren zich richt op bestaande klanten.

### 3.2.2. Betaalbaarheid/toegankelijkheid

Het beeld dat consumenten van een advocaat hebben, is volgens geïnterviewden vooral dat het inschakelen van een advocaat een kostbare aangelegenheid is. Sommige van de geïnterviewden vinden zelf ook dat advocaten (te) hoge tarieven vragen. Voor consumenten met een inkomen vlak boven de toevoegingsgrens is een advocaat – als er geen rechtsbijstandsverzekering is afgesloten – niet te betalen.

Daarnaast is tijdens de interviews ook gewezen op de financiële prikkels voor partijen. Een respondent gaf bijvoorbeeld aan dat er ongelijkheid in bijvoorbeeld scheidingszaken, waar de minvermogende de advocaat vergoed krijgt en de alimentatieplichtige dit voordeel niet heeft. Doordat voor beide partijen verschillende financiële prikkels bestaan, zal de ene partij meer de neiging hebben het geschil snel op te lossen – en daarbij concessies te doen – dan de andere partij.

Tijdens de gesprekken blijkt dat veel advocaten het zelf over het algemeen lastig vinden om een vast tarief af te spreken met de consument, omdat het volgens hen onvoorspelbaar is om in te schatten hoeveel tijd een zaak gaat kosten. Dit geldt voornamelijk voor echtscheidingszaken en voor procedures die gevoerd worden voor een mkb-bedrijf, omdat in deze geschillen partijen vaker dan in andere zaken lang willen doorprocederen. Anderen brengen daar tegenin dat de ervaring van rechtsbijstandsverzekeraars – die verantwoordelijk zijn voor een groot aantal zaken – laat zien dat het voor de meeste rechtsgebieden wel degelijk goed mogelijk is om een inschatting te maken, omdat het voor bepaalde rechtsgebieden vaak gaat om standaardwerk. De mogelijkheid om vaste tarieven af te spreken wordt door verschillende respondenten – afhankelijk van de sector waarin zij werkzaam zijn – anders beantwoord. In de interviews zijn enkele voorbeelden genoemd van sectoren waar de tarieven van zaken goed ingeschat kunnen worden, waaronder een groot deel van de geschillen die ook door rechtsbijstandsverzekeraars behandeld worden, zoals het arbeidsrecht, en een groot deel van de letselschadezaken. Ten slotte kan een fixed fee als neveneffect hebben dat een cliënt zich zelf minder verantwoordelijk voelt voor het aanleveren van geordende stukken; wanneer er een uurtarief gevraagd wordt, is er een prikkel voor cliënten om zelf meer bij te dragen aan de zaak.



*“Het hangt ook van de aard van de praktijk af. Civiel recht, ondernemingsrecht, insolventierecht; het zijn dossiers waarvan ik aan het begin vaak niet weet welke kant het op gaat, omdat zich allerlei complicaties kunnen voordoen. Daar komt bij dat zaken met een klein belang ook voor veel werk kunnen zorgen. Voor zaken met een klein belang geldt wel dat het financiële belang voor de klant anders zijn, waardoor een klant mogelijk eerder wil stoppen met de zaak.”*

### 3.2.3. Transparantie

Zoals eerder in hoofdstuk 2 is beschreven is er op de markt voor advocatuur weinig transparantie. Dit komt ook tijdens de interviews veelvuldig aan de orde. Geïnterviewden geven aan dat het voor de consument moeilijk is inzicht te verkrijgen in de tarieven die advocaten vragen. Op de websites van advocaten is bijvoorbeeld vaak niet te achterhalen wat het uurtarief van een advocaat is. Ook is het moeilijk inzicht te krijgen in het tijdsbeslag dat verwacht mag worden in een zaak. Daarmee zijn de totale kosten onzeker en ook moeilijk transparant te krijgen voor een consument.

Consumenten weten doorgaans niet welke kwaliteit ze mogen of moeten kunnen verwachten. Concurrentie kan plaatsvinden op prijs, maar daarvoor geldt dat het voor consumenten niet goed te achterhalen is of prijsverschillen verklaard kunnen worden door de kwaliteit van de dienstverlening. Consumenten kunnen daarom ook niet goed beoordelen wat de kwaliteit is.

Op alle drie de punten – prijs, totaal aantal uren en kwaliteit – is sprake van informatie-asymmetrie; de consument heeft een informatieachterstand ten opzichte van de advocaat die de dienst aanbiedt. Respondenten verwachten dat het vergroten van de transparantie de toegang tot het recht zal vergroten. In enkele gesprekken wordt een gratis intakegesprek genoemd als mogelijkheid om de transparantie van de dienstverlening te vergroten. Er zijn steeds meer advocatenkantoren die een intakegesprek aanbieden, naar grote tevredenheid van belangenbehartigers van consumenten.

#### *Ervaringen in de letselschadesector*

In de letselschadesector zijn afspraken gemaakt tussen de verschillende betrokken instanties, waaronder advocaten, maar ook veel andere dienstverleners zoals schade-experts, alternatieve geschilbeslechting en juridische adviseurs kunnen worden ingeschakeld. Zo zijn er bijvoorbeeld verschillende convenanten vastgesteld, soms vanuit De Letselschade Raad met verschillende partijen, soms tussen rechtsbijstandsverzekeraars en advocaten onderling. Eén van de convenanten is de *Gedragscode Behandeling Letselschade*, waaruit volgt dat consumenten recht hebben op een gratis intakegesprek, waarin hen wordt uitgelegd wat de belangenbehartiger (dit kan een advocaat zijn, maar op het moment heeft nog geen enkele advocaat het convenant ondertekend) voor de consument kan doen, wat het ongeveer gaat kosten, en waar het van afhangt mocht het meer gaan kosten. Volgens respondenten leidt dit gesprek bijna altijd tot een inschatting van het aantal uren dat gemoeid zal zijn met de dienstverlening.

### 3.2.4. Kwaliteit van de juridische dienstverlening en toezicht

Geïnterviewden geven aan dat er – ten opzichte van andere juridische dienstverleners, zoals notarissen – weinig controle plaatsvindt op de kwaliteit (zie voor de kwaliteitscontrole in het notariaat hoofdstuk 4). De advocatuur kent tuchtrecht, maar daarbij gaat het om controle achteraf. Controle vooraf is niet structureel georganiseerd: advocaten controleren elkaar niet en rechters laten zich niet uit over het functioneren van de advocaat.

*“Bij het toezicht is nu sprake van een piepsysteem. Je moet minimaal 20 opleidingspunten per jaar halen. Als je dat niet doet, krijg je een berisping of word je geschorst. Maar natuurlijk ben je als het*

*goed is al intrinsiek gemotiveerd om je kwaliteit op orde te houden. Deze vorm van toezicht stelt dus niet zoveel voor, het wordt overgelaten aan de markt. Een tweede vorm van toezicht is de klant zelf. Als je het niet eens bent met de prijzen, kun je tot 1 januari naar de Raad van Toezicht. [...] Natuurlijk hebben wij wel eens discussie met klanten over de prijs, meestal kunnen we dat zelf oplossen. Soms wordt het voorgelegd aan de Raad van Toezicht. Vaak gaat het om communicatie; de declaratie wordt opgestuurd naar de klant waarbij er onvoldoende wordt toegelicht waarom er zoveel wordt gedeclareerd.”*

Er zijn geen kwaliteitsindicatoren die een goed beeld geven van de inhoudelijke kwaliteit van een advocaat. Het is wel een thema waar steeds meer aandacht voor is. Enkele rechtsbijstandsverzekeraars monitoren bijvoorbeeld de kwaliteit van de advocatenkantoren die zij inschakelen, maar hierbij wordt nauwelijks op de inhoud gelet. Zij controleren onder andere of de advocaat de verwachtingen goed managet, of hij afspraken met zijn cliënt nakomt, wat de doorlooptijd van de zaak is, of hij goed bereikbaar is en hoe de communicatie met de cliënt verloopt. Kortom: de monitoring betreft in sterkere mate de klanttevredenheid en het serviceniveau dat advocaten bieden dan de *inhoud* van de dienstverlening, zoals de winstkans van de advocaat, of zaken tot een goed einde worden gebracht door de advocaat en hoeveel uren er nodig zijn om de zaak tot een goed einde te brengen.

*“Het is lastig om de kwaliteit van een advocaat te verwoorden. Primair is dat je je werk goed doet, maar wat is dat? Stukken goed lezen, goede vragen stellen, goede adviezen maken, goede processtukken schrijven... Maar daarnaast moet je ook niet het belang van de zaak uit het oog verliezen, tijdig kijken of er een schikking nodig is. [...] Uiteindelijk hangt het van de houding van de advocaat af, van je eigen fatsoen. Je moet de zaak goed vertegenwoordigen; dat betekent er niet teveel tijd in steken, maar ook niet te weinig. Maar er wordt verschillend over kwaliteit gedacht, en een kat in het nauw kan rare sprongen maken.”*

Zoals in de vorige paragraaf is aangegeven, is het voor consumenten lastig om de kwaliteit van de dienstverlening door advocaten in te schatten. In de gesprekken is aangegeven dat een hoog uurtarief bij consumenten de illusie van kwaliteit kan geven: *“Iedereen wil een Zuidas-advocaat”* Belangenorganisaties geven aan dat er weinig objectieve informatie beschikbaar is over de kwaliteit van juridische dienstverlening. In sommige sectoren wordt er al gewerkt met kwaliteitskeurmerken die door specialisatieverenigingen verstrekt worden, maar dit is meer uitzondering dan regel.

### 3.2.5. Rechtsbijstandsverzekeringen

Zoals eerder in dit hoofdstuk aangegeven heeft ruim 54% van de consumenten een rechtsbijstandsverzekering afgesloten. De verzekering voorziet in een behoefte van consumenten om de kosten voor rechtsbijstand betaalbaar te houden. Daarmee verloopt een groot deel van de geschillen die consumenten hebben via de rechtsbijstandsverzekering.

Uit de gesprekken blijkt dat het steeds vaker voorkomt dat rechtsbijstandsverzekeraars met advocatenkantoren afspraken maken over een fixed fee bij specifieke typen zaken. Het business-model van rechtsbijstandsverzekeringen is gebaseerd op het maken van zo min mogelijk kosten per zaak, zodat zij zoveel mogelijk klanten kunnen bedienen. De afspraken over fixed fees helpen hierbij. Voor advocatenkantoren levert het eveneens voordelen op; een afspraak met rechtsbijstandsverzekeraars betekent een gegarandeerde omzet, omdat het voor sommige kantoren 300 tot 400 zaken per jaar kan opleveren. Aan de andere kant is de kans om verlies te maken bij zulke zaken ook groter. Er worden soms meer uren gemaakt dan dat het fixed fee vergoedt en het gemiddelde uurtarief dat een advocaat voor een dergelijke zaken ontvangt ligt (soms fors) lager dan het gebruikelijke uurtarief.



Voor cliënten is het – omdat het hen veelal ontbreekt aan kennis – lastig om de deskundigheid en beslissingen van een rechtsbijstandsjurist of advocaat op waarde te schatten. Wanneer de kosten vergoed worden door de rechtsbijstandsverzekering, speelt het tarief voor cliënten geen rol, maar cliënten willen wel weten of de juiste dingen gebeurd zijn en of hun zaak goed vertegenwoordigd is. Uit de gesprekken blijkt dat advocaten en rechtsbijstandsverzekeraars daar niet transparant over zijn naar consumenten.

Tijdens de interviews is ook gesproken over de uitspraak van het EHVJ over de vrije advocaatkeuze van consumenten. Over het algemeen is de indruk bij respondenten dat dit tot gevolg zal hebben dat wanneer een cliënt met een rechtsbijstandsverzekering een eigen advocaat in de hand neemt (maar deze kosten declareert bij de verzekeraar) de prikkel voor advocaten bestaat om veel uren te schrijven. De verzekeraar moet deze kosten immers toch betalen en de cliënt krijgt de rekening vaak niet te zien. Juist veel uren maken kan een handelwijze worden om de cliënt tevreden te stellen (*“zie eens wat deze advocaat allemaal voor mij wil doen”*). Daardoor bestaat ook het idee dat zelfgekozen advocaten weleens verder procederen dan kansrijk is.

### 3.2.6. Innovatie en dynamiek binnen de advocatuur

Het beeld dat uit de interviews naar voren komt over innovatie is diffuus. De algemene tendens is dat er in het verleden weinig sprake was van innovatie. Het maken van templates voor veelvoorkomende zaken en het inzetten van meer hbo'ers of administratief medewerkers is iets wat maar weinig gebeurde. Aan de andere kant is er langzaam een kentering zichtbaar in de advocatuur. Tijdens de interviews zijn verschillende voorbeelden genoemd van innovatie die heeft plaatsgevonden, maar deze voorbeelden hebben vooral betrekking op grote afnemers van juridische diensten. Het gaat bijvoorbeeld om het aanbieden van lagere uurtarieven wanneer een minimum aantal uren wordt afgenomen of om een afspraak om tegen een bepaald bedrag een jaar lang zonder extra kosten telefonisch vragen te kunnen stellen. De vraag is wanneer er voor de dienstverlening voor consumenten ook meer innovatie gaat plaatsvinden.

*“Hoge tarieven worden maatschappelijk steeds minder geaccepteerd. Dat betekent dat wanneer er niet gereguleerd wordt, de tarieven ook wel zullen dalen, maar deze ontwikkeling zal langzamer gaan. Ook zal het tarief waarschijnlijk niet zo laag worden als gewenst.”*

Feit blijft dat de meerderheid van de respondenten vindt dat advocaten over het algemeen conservatief zijn en weinig nieuwe verdienmodellen ontwikkelen. Een mogelijke oorzaak die in de gesprekken hiervoor genoemd is, is de verregaande regelgeving binnen de beroepsgroep zelf. Door de hoeveelheid en detaillering van verordeningen door de Orde wordt innovatie afgeremd. Innovatie in organisatievorm wordt bijvoorbeeld onmogelijk gemaakt doordat een maatschap (waarin alleen advocaten mogen deelnemen) is voorgeschreven, hierdoor worden andere vormen van samenwerking tegengewerkt. Een ander voorbeeld waarbij innovatie wordt afgeremd, is dat de Orde niet toestaat dat lager geschoold personeel wordt ingezet tegen hetzelfde uurtarief als de advocaat; dit leidt ertoe dat wanneer een advocaat wél lager geschoold personeel inzet, dit wél een besparing voor de cliënt oplevert, maar niet voordelig is voor de advocaat. Daardoor bestaat er een geringe prikkel voor de advocaat om in deze richting te innoveren.

### 3.2.7. Concurrentieverhoudingen

Uit de gesprekken blijkt dat advocaten over het algemeen weinig op prijs en kwaliteit concurreren met elkaar én met andere (juridische) dienstverleners. Mede omdat de websites van advocaten nauwelijks tarieven bevatten, gaan consumenten vaak naar een advocaat die

in de buurt gevestigd is, of waar bekenden positieve verhalen over vertellen. Consumenten kunnen – zoals ook eerder besproken is bij transparantie – niet goed inschatten wat de kwaliteit is van advocaten. Daardoor vindt er zowel weinig concurrentie op prijs plaats als op kwaliteit.

Van oudsher hebben advocaten voor een groot deel van de zaken een procesmonopolie, waardoor een advocaat voor bepaalde rechtsgebieden verplicht is. In verschillende rechtsgebieden concurreert de advocaat ook met andere professionals, zoals in de letselschadesector of in zaken die bij de kantonrechter behandeld worden. Maar, wordt in de gesprekken gezegd, omdat consumenten niet goed weten wanneer een advocaat verplicht, geldt ook bij deze zaken dat de advocaat een concurrentievoordeel heeft ten opzichte van andere dienstverleners.

Volgens de respondenten bestaat onder advocatenkantoren die klanten hebben in het bedrijfsleven meer concurrentie. Bedrijven zijn vaak grotere afnemers van juridische dienstverleners, waardoor zij meer kennis hebben over de kwaliteit van advocaten en wat het kan kosten. Bedrijven vragen daardoor regelmatig om lagere uurtarieven of fixed fees. Advocatenkantoren gaan hiermee akkoord omdat het vaak om een grotere afname van diensten gaat en omdat anders de klant naar de concurrent gaat.

### 3.3 Verwachte voor- en nadelen van het invoeren van tariefregulering

#### 3.3.1. Inleiding

In dit onderzoek staat centraal wat de verwachte voor- en nadelen van tariefregulering zijn. De vraag is of dit instrument zal leiden tot een grotere toegankelijkheid en betaalbaarheid voor consumenten, meer innovatie en een grotere zekerbaarheid. In de vorige paragraaf zijn de ervaringen van respondenten in de huidige markt beschreven. In deze paragraaf wordt ingegaan op de verwachtingen van de respondenten over tariefregulering. Wat zal het effect zijn op bovengenoemde thema's? Welke voor- en nadelen zijn er te verwachten? In paragraaf 3.4.2 zal eerst worden ingegaan op de verwachtingen van geïnterviewden over mogelijke soorten van tariefregulering. Daarna worden in paragraaf 3.4.3 de verwachte voordelen besproken en in paragraaf 3.4.4 de verwachte nadelen.

#### 3.3.2. Soort tariefregulering

Als het gaat om tariefregulering zijn verschillende vormen denkbaar, zoals een minimumtarief per uur, een maximumtarief per uur of een bepaalde bandbreedte of vast tarief per zaak, al dan niet gerelateerd aan de waarde van de zaak. Tijdens de interviews bleek dat vrijwel niemand een maximum- of minimumuurtarief als een mogelijke optie ziet. De voornaamste reden hiervoor is dat het probleem (er is weinig transparantie op de prijs) niet wordt opgelost, omdat bij deze vorm van tariefregulering het aantal uren dat aan een zaak besteed wordt onbekend blijft.

Wanneer gedacht wordt aan tariefregulering, wordt door de gesprekspartners met name een vast tarief per zaak als optie gezien. Daarbij wordt wel van belang geacht om te onderzoeken voor welk type zaken het mogelijk is om een vast tarief (bijvoorbeeld afhankelijk van de waarde van het geschil) af te spreken. Geïnterviewden kunnen zich voorstellen dat gedifferentieerd wordt per soort zaak. Daarbij zijn er verschillende mogelijkheden. Een optie is bijvoorbeeld om tariefregulering alleen te laten gelden voor zaken waarvoor het procesmonopolie geldt – dus voor de procedure bij de rechter – zodat op andere terreinen de concur-

rentie voortgezet kan worden. Een andere optie is om tariefregulering alleen in te voeren voor de vertegenwoordiging van consumenten en het mkb.

In de volgende twee paragrafen worden de voor- en nadelen van tariefregulering zoals deze uit de interviews naar voren kwamen beschreven. Daarbij wordt met name ingegaan op de effecten wanneer gekozen zal worden voor een vast tarief per zaak. Op de plekken waar de verwachtingen over een minimum- of maximumtarief per uur beschreven wordt, zal dat aangegeven worden.

### 3.3.3. Voordelen

#### *Meer transparantie*

Verwachting van de geïnterviewden is dat het reguleren van tarieven een grotere transparantie van de tarieven die advocaten vragen voor hun dienstverlening zal hebben. Hun verwachting is dat door het vergroten van de transparantie op prijs, consumenten beter kunnen afwegen of zij wel of niet gaan procederen. Dit effect zien de geïnterviewden met name wanneer een zaakstarief afgesproken zal worden. In het geval van een maximum- of minimumuurtarief verwachten zij nauwelijks een toename in transparantie, omdat nog altijd niet duidelijk is voor consumenten hoeveel uren door advocaten in rekening worden gebracht.

#### *Prikkel tot efficiënter werken*

De meerderheid van de geïnterviewden verwacht dat er een grotere prikkel tot efficiënter werken zal ontstaan voor een groot deel van de advocaten. Wanneer een stukstarief gehanteerd wordt, is het voor advocaten aantrekkelijker om meer standaardisering toe te passen en goedkopere krachten in te schakelen. Daarnaast kan het advocaten stimuleren om meer klanten te werven, waardoor er meer promotie en concurrentie zal plaatsvinden. Deze verwachting komt voort uit de veronderstelling van de geïnterviewden dat de winstmarge voor advocaten zal afnemen door het reguleren van de tarieven. Er moet dus op een andere wijze geprobeerd worden om extra omzet te realiseren. Daarbij wordt ook in enkele interviews naar voren gebracht dat dit niet voor alle advocaten geldt; voor sommigen zal regulering naar verwachting juist kunnen leiden tot het vragen van een hoger tarief, omdat ze nu onder het gereguleerde tarief zitten.

Een geïnterviewde gaf als mogelijk gevolg aan dat – door het verlagen van de tarieven en daardoor efficiënter werken – eveneens de doorlooptijden van geschillen bekort kunnen worden. Tariefregulering kan ervoor zorgen dat zaken sneller behandeld worden. Hij doelde hiermee voornamelijk op de fase voorafgaand aan de gang naar de rechter – de fase van onderhandeling – waarbij de veronderstelling van deze geïnterviewde is dat sneller een keuze wordt gemaakt tussen schikken of procederen, waardoor sneller een oplossing van het geschil tot stand komt. Ook is genoemd door respondenten dat tariefregulering wellicht leidt tot minder lange pleitnota's en minder dikke dossiers. De effecten zullen per rechtsgebied verschillend zijn. De geïnterviewde sprak voornamelijk vanuit ervaringen met het privaatrecht. In het strafrecht ligt dit gevolg minder voor de hand, omdat deze procedures zich voornamelijk in de rechtbank afspelen en het Openbaar Ministerie een veel grotere invloed heeft op de doorlooptijden.

#### *Betaalbaarheid advocatuur wordt vergroot*

Een verwacht effect van tariefregulering is dat de tarieven die advocaten vragen voor hun dienstverlening zullen dalen. Een enkele respondent merkt op dat er nu ook advocaten zijn die lage tarieven vragen, waardoor bij sommige advocaten de prijzen zullen stijgen. De

meerderheid van de respondenten deelt echter de verwachting dat de betaalbaarheid door tariefregulering over het algemeen vergroot zal worden omdat de gereguleerde tarieven naar verwachting onder de bestaande tarieven zullen liggen.

#### *Meer innovatie*

In de interviews komt naar voren dat er in de advocatuur weinig nieuwe verdienmodellen zijn ontwikkeld. Als de tarieven dalen en daarmee de winstmarge voor advocaten wordt verkleind, zullen advocaten gestimuleerd worden om meer klanten aan te trekken en verwacht men dat advocaten naar nieuwe verdienmodellen zullen zoeken, zodat in minder tijd meer winst gemaakt kan worden.

Overigens wordt in de interviews verscheidene malen opgemerkt dat tariefregulering geen garantie is voor innovatie in de markt. Wat volgens een geïnterviewde niet helpt bij de ontwikkeling van nieuwe verdienmodellen, is de veelheid aan regels die de advocatuur zichzelf opgelegd heeft door de verordeningen van de Orde. Een voorbeeld hiervan is de regel dat advocaten niet in een maatschap mogen samenwerken met niet-advocaten.

#### *Positief effect op verzekerbareid*

Door de geïnterviewden wordt verwacht dat wanneer de tarieven zullen dalen, dit positieve gevolgen voor de verzekerbareid zal hebben. Doordat de vrije advocaatkeuze voor consumenten door het EHVJ is uitgelegd – en daardoor vergroot ten opzichte van de eerdere werkwijze van verzekeraars – zijn de premies en polissen van rechtsbijstandsverzekeraars onder druk komen te staan, omdat de tarieven van de door cliënten gekozen advocaten niet in te schatten zijn voor de verzekeraar. De verwachting van de meerderheid van de geïnterviewden is dat een maximumtarief daar verandering in zal brengen.

### **3.3.4. Nadelen**

#### *Geen transparantie op kwaliteit*

In de interviews komt veelvuldig aan de orde dat tariefregulering maar gedeeltelijk de informatieasymmetrie oplost die bestaat tussen advocaten en consumenten. Deze informatieasymmetrie gaat immers niet alleen over de prijs, maar ook over kwaliteit. In de interviews is gezegd dat – juist doordat consumenten wellicht meer op prijs kunnen gaan selecteren – de kwaliteit onder druk kan komen te staan. Doordat de kwaliteit niet transparant is, maakt men zich zorgen wat voor gevolgen tariefregulering zal hebben voor de kwaliteit. Een lagere prijs zal in die gedachte leiden tot minder kwaliteit.

Een ander mogelijk gevolg dat genoemd wordt is dat advocaten meer met elkaar concurreren op prijs. Dit kan zo ver gaan dat zij hun diensten onder de kostprijs kunnen gaan aanbieden. Ook een mogelijk gevolg dat genoemd is in de interviews, is dat kantoren zich verder zullen gaan specialiseren omdat sommige zaken niet meer winstgevend zijn. Of dat kantoren meer zaken proberen af te handelen binnen hetzelfde tijdsbestek. Alle genoemde gevolgen kunnen zowel als voor- en als nadeel worden aangemerkt. Het kan leiden tot efficiënter werken – een voordeel – maar het kan ook leiden tot minder zorgvuldigheid omdat bijvoorbeeld snelheid een rol speelt – een nadeel.

*“Of de kwaliteit van de dienstverlening toeneemt door een vorm van prijsregulering? Ja en nee. Sommige advocaten zullen beter betaald worden en daardoor meer tijd kunnen besteden aan de zaak. Anderen zullen vinden dat de prijsregulering leidt tot een druk op de tarieven. Je kunt niet van vandaag op morgen de kostenstructuur van een kantoor aanpassen. Sommige advocaten hebben hoge overheadkosten, voor hen betekent een lagere omzet een aanpassing van de kostenstructuur.”*

*[...] Voor advocaten die op het snijvlak werken van pro deo en betaalde praktijk kan het tegenovergestelde effect optreden; zij zullen er per saldo wellicht meer aan overhouden.”*

#### *Hogere kosten bij bepaalde vormen van tariefregulering*

Zoals eerder aangegeven zien de geïnterviewden over het algemeen een maximum- of minimumuurtarief niet als wenselijke optie om de kosten van de advocatuur betaalbaar te houden. Tijdens de interviews wordt aangegeven dat bij een vastgesteld uurtarief “advocaten gewoon meer uren in rekening zullen brengen”. Een tarief per rechtshandeling zou een soortgelijke reactie oproepen, verwachten de geïnterviewden. Advocaten denken hier zelf overigens anders over. Volgens hen zorgt de beroepsethiek van advocaten ervoor dat dergelijke gevolgen niet zullen ontstaan.

#### *Regulering leidt tot vraag naar meer regulering*

Omdat de dienstverlening van advocaten op verschillende punten niet transparant is, naast het tarief per uur en de totaalprijs is ook de kwaliteit niet transparant, verwacht een aantal geïnterviewden dat regulering van het één – in dit geval het tarief – zal leiden tot een vraag naar regulering op andere vlakken. Wanneer een uurtarief of een stukstarief is vastgesteld, bestaat het risico dat de kwaliteit van de dienstverlening zal verminderen. Daardoor kan er bijvoorbeeld behoefte bestaan aan het beter reguleren van de kwaliteit. Daarnaast is het mogelijk dat binnen sommige rechtsgebieden het aanbod aan advocaten schaars wordt, omdat er weinig winst gemaakt kan worden. Dit kan leiden tot een vraag naar het regelen van een verplichting aan advocaten om alle zaken te behandelen.

#### *Kosten van regulering en toezicht*

In de interviews is ook gesproken over de mogelijke kosten van regulering en het toezicht daarop. Uit de gesprekken volgt dat het bijvoorbeeld gaat om de administratieve en bestuurlijke kosten die verbonden zijn aan het specificeren van het tarief; wie gaat bijvoorbeeld het tarief vaststellen? Daarnaast is de vraag wie vervolgens controle uitvoert op de regulering. Een mogelijkheid is om bijvoorbeeld de Autoriteit Consument en Markt aan te wijzen om de tarieven vast te stellen. Dit gebeurt ook in andere sectoren, maar hier zijn uiteraard kosten aan verbonden.

Het vaststellen van een ‘redelijk’ tarief zal waarschijnlijk veel discussie opleveren, vanwege de voorgeschreven samenwerking (door het EHvJ, zie hoofdstuk 2 over het mededingingsrecht) tussen verschillende marktpartijen. Daardoor zal behoefte ontstaan aan een onderzoek naar het aantal uren, de definiëring van standaardzaken en de kosten die daarvoor gemiddeld gemaakt worden. Dit zal eveneens (hoge) kosten met zich meebrengen.

Ten slotte kan het vaststellen van dit ‘redelijke’ tarief ook effect hebben op het tarief binnen de gesubsidieerde rechtsbijstand. Ligt dit tarief boven het gehanteerde tarief binnen de gesubsidieerde rechtsbijstand dan kan dit een opwaarts effect hebben op deze laatste tarieven.

### 3.4

## Samenvatting voor- en nadelen advocatuur

Hieronder zijn de *verwachte* voor- en nadelen opgesomd die door geïnterviewden genoemd zijn. Daarbij is in de interviews onderscheid gemaakt tussen voor- en nadelen van een stuks-tarief en een maximumtarief.

**Tabel 3.3 Verwachte voor- en nadelen introductie van een stukstarief**

VOORDELEN	NADELEN
Transparantie voor wat betreft de totale kosten wordt groter.	
Bij een tarief per zaak ontstaat een prikkel voor advocaten om efficiënter te werken.	Bij een tarief per zaak ontstaat een prikkel om sneller zaken af te ronden, wat kan leiden tot kwaliteitsverlies.
De kosten van het inhuren van een advocaat kunnen dalen.	De kosten van het inhuren van een advocaat kunnen voor sommige zaken stijgen
	De kosten voor gefinancierde rechtsbijstand kunnen hoger worden
Advocaten worden mogelijk gestimuleerd tot meer innovatie.	Prijsregulering is geen garantie voor innovatie op de markt.
Reguleren van de tarieven heeft een positief effect op de verzekeraarbaarheid	
Mogelijk worden de doorlooptijden verkort bij zaken waar lang onderhandeld wordt tussen partijen (zoals privaatrecht).	
	Regulering van de prijs, leidt mogelijk tot een behoefte aan regulering van de kwaliteit en regulering van het aantal zaken.
	Het invoeren van tariefregulering leidt tot administratieve en bestuurlijke kosten, bijvoorbeeld bij het specificeren van het tarief.

**Tabel 3.4 Verwachte voor- en nadelen introductie van een maximumtarief**

VOORDELEN	NADELEN
	Beperkte transparantie op prijs, want het totaal aantal uren is onbekend.
Er ontstaat een prikkel om efficiënter te werken, wanneer het maximum laag genoeg is gesteld.	Er is een prikkel tot het schrijven van meer uren per zaak, om de winst per zaak op peil te houden.
Er zal meer concurrentie op prijs plaatsvinden.	Een maximum-uurtarief leidt mogelijk tot het aanbod van diensten beneden de kostprijs. Dit kan invloed hebben op de kwaliteit van de dienstverlening.
De kosten van het inhuren van een advocaat kunnen dalen.	
Advocaten worden mogelijk gestimuleerd tot meer innovatie.	Prijsregulering is geen garantie voor innovatie op de markt.
Reguleren van de tarieven heeft een positief effect op de verzekeraarbaarheid	
	Regulering van de prijs, leidt mogelijk tot een behoefte aan regulering van de kwaliteit en regulering van het aantal zaken.
	Het invoeren van tariefregulering leidt tot administratieve en bestuurlijke kosten,

bijvoorbeeld bij het specificeren van het tarief.

## Casestudy notariaat

### 4.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt de casus behandeld van het Nederlandse notariaat. In paragraaf 4.2 wordt het stelsel van juridische dienstverlening geschetst. Paragraaf 4.3 geeft de ervaringen met dit stelsel weer. Paragraaf 4.4 beschrijft de voor- en nadelen van tariefregulering zoals deze worden gepercipieerd door de betrokkenen. Paragraaf 4.5 geeft een samenvatting.

### 4.2 Het stelsel van juridische dienstverlening

#### 4.2.1. Inleiding

In 1999 is de Wet op het notarisambt (Wna) gewijzigd, wat er onder andere voor gezorgd heeft dat de tariefregulering is afgebouwd van vaste naar vrije tarieven. Hieronder wordt eerst ingegaan op het systeem van tariefregulering voor de wetswijziging in 1999, daarna wordt ingegaan op de afbouw van tariefregulering vanaf 1999 en ten slotte wordt de huidige regulering beschreven.

#### 4.2.2. Het systeem van tariefregulering

De wetgeving die de vaststelling van tarieven voor notarissen regelde, dateert uit 1842. De tarieven zelf werden vastgesteld door de Koninklijke Notariële Beroepsorganisatie (KNB) in een tarievenboekje. Het tarievenboekje bestond uit uitvoerige tarievenlijsten voor de verschillende werkzaamheden van notarissen. Het tarievenboekje werd gedurende de jaren uitvoeriger en concreter.

Ondanks dat de tarieven in het tarievenboekje waren opgetekend, bestonden er wel geschillen over de tarieven omdat notarissen tot andere berekeningen kwamen. Wanneer een notaris een lager of hoger tarief in rekening bracht voor de dienstverlening dan het vastgestelde tarief, kon dat gemeld worden bij de kamer van toezicht.

Door verschillende auteurs is beargumenteerd dat er vóór 1999 sprake was van kruissubsidiëring, waarbij de tarieven in de familiepraktijk onder de kostprijs vastgesteld waren en de tarieven in het vastgoed vaak hoger lagen. Plaggemars betoogt in zijn proefschrift bijvoorbeeld dat de familiepraktijk daardoor verliesgevend was.<sup>57</sup> Anderen betogen dat er geen

---

<sup>57</sup> Plaggemars 2011, p. 315, 316.



aantoonbaar bewijs bestaat voor deze kruissubsidiëring en de verliesgevende familiepraktijk; wel is het een feit dat na het loslaten van de tariefregulering er een stijging van de tarieven heeft plaatsgevonden in de familiepraktijk.<sup>58</sup>

#### 4.2.3. Afbouw tariefregulering

In december 1999 is de Wet op het notarisambt (Wna) gewijzigd. Met die wet is de tariefregulering geleidelijk afgebouwd van vaste naar vrije tarieven. Een reden voor het vrijlaten van de tarieven was onder meer de wens tot meer marktwerking. De tarieven werden als maatschappelijk onverantwoord hoog gezien.<sup>59</sup> Verwacht werd dat marktwerking zou leiden tot een groter aanbod van notarissen en daardoor een betere mededinging. In combinatie met het vrijlaten van de tarieven werd verwacht dat dit prijsconcurrentie tot gevolg zou hebben, wat zou leiden tot lagere prijzen, dus lagere kosten voor de consument en minder winst voor het notariaat.<sup>60</sup>

De tarieven werden afgebouwd gedurende een overgangsperiode van drie jaar, waarbij gebruik werd gemaakt van een bandbreedte in drie jaarlijkse stappen. De bandbreedte bestond uit een stelsel van maximum- en minimumtarieven op basis van de oorspronkelijke tarieven van de KNB, waarbij de bandbreedtes jaarlijks verruimd werden.<sup>61</sup> De familierecht-tarieven zijn meteen vrijgelaten, maar er geldt nog wel een maximumtarief voor minder draagkrachtigen, artikel 56 Wna.<sup>62</sup>

Een aantal jaren na de wetswijziging is het loslaten van de tarieven op verschillende manieren geëvalueerd. In eerste instantie was er de rapportage van de commissie monitoring notariaat in 2003 en daarna verscheen de evaluatie van de wet in 2004. Volgens de commissie monitoring notariaat uit 2003 is de overgang van 1999 tot 2003 positief verlopen waar het gaat om kwaliteit, bedrijfsvoering, continuïteit en toegankelijkheid.<sup>63</sup> De evaluatiecommissie uit 2004 geeft aan dat het vrijgeven van de tarieven ertoe heeft geleid dat notarissen aan de ene kant klantvriendelijker zijn geworden en meer samenwerken met anderen zoals makelaars, maar aan de andere kant dat er tijdsdruk is ontstaan waardoor er minder aandacht is voor de cliënt. Ook heeft het loslaten van de tarieven ertoe geleid dat er nieuwe kantoren bij zijn gekomen die met name lage tarieven hanteren.<sup>64</sup>

Door het loslaten van de tariefregulering zijn met name de tarieven in de onroerend goed sector verlaagd. In de familiepraktijk en in de ondernemingspraktijk zijn de tarieven gestegen. Daarbij geldt dat de tarieven op soortgelijke wijze zijn gestegen als in dezelfde periode in de advocatuur.<sup>65</sup>

#### 4.2.4. Omvang beroepsgroep

Op dit moment zijn er 1.336 notarissen in Nederland.<sup>66</sup> Het aantal notarissen is de afgelopen jaren afgenomen; in 2009 waren er 1.470 notarissen. Ook werken er minder notarissen per

<sup>58</sup> Plug e.a. 2003, p. 72 e.v.

<sup>59</sup> Plaggemars 2011, p. 315.

<sup>60</sup> Plug e.a. 2003, p. 50-51.

<sup>61</sup> *Kamerstukken II* 1998-99, 23 706, nr. 33.

<sup>62</sup> Artikel 56 Wna: Voor minder draagkrachtigen kan een maximumtarief bepaald worden voor notariële akten houdende testament, huwelijkse voorwaarden, partnerschapsvoorwaarden, samenlevingsovereenkomst, voogdijbenoeming en akten van scheiding, en eveneens zaken van erfrecht voor zover het saldo van de boedel minder bedraagt dan het genoemde vermogen van een alleenstaande volgende de Wet op de rechtsbijstand (lid 2). Ook voor niet minvermogenen is een maximumtarief vastgesteld, namelijk niet meer dan vier keer het maximumbedrag van het maximum bepaalde uit lid 1.

<sup>63</sup> Kok e.a. 2003.

<sup>64</sup> Hammerstein e.a. 2004.

<sup>65</sup> In het proefschrift van Plaggemars zijn de tariefontwikkelingen in het notariaat en de advocatuur met elkaar vergeleken. Plaggemars 2011, p. 351-352.

<sup>66</sup> KNB, cijfers 2014.

kantoor; in 2009 werkten er gemiddeld 16 medewerkers per kantoor, in 2013 zijn dat er 11,3.<sup>67</sup> De afname van notarissen heeft met name te maken met de economische crisis.

#### 4.2.5. Regulering en toezicht

De regulering van het notariaat is neergelegd in de Wet op het notarisambt. Daarin is ook geregeld dat de KNB een eigen bevoegdheid heeft om verordeningen en besluiten vast te stellen. Door de KNB is bijvoorbeeld een richtlijn 'Helder offreren en tarifieren' opgesteld waarin is opgenomen dat notarissen van tevoren helder uiteen moeten zetten wat zij berekenen; de uitgangspunt is dat de cliënt van tevoren inzicht moet hebben in de kosten.

Het notariaat is aan zowel extern toezicht, door het Bureau Financieel Toezicht (BFT), als aan intern toezicht, door *peer reviews* door beroepsgenoten via de KNB, onderworpen. Het Bureau Financieel Toezicht (BFT) voert het integraal toezicht op de beroepsuitoefening uit. De thema's waarop toezicht wordt uitgevoerd zijn financiën, integriteit en kwaliteit. Het gaat om risicogericht toezicht; dit wil zeggen dat het BFT pas gaat controleren wanneer er signalen zijn binnengekomen. Daarnaast wordt elk notariskantoor minimaal eens per zeven jaar gecontroleerd en moet een kantoor jaarlijks financiële informatie doorgeven aan het BFT. Het eigen systeem van *peer reviews* is een stelsel voor inhoudelijke toetsing door beroepsgenoten. Een notaris van een ander kantoor komt langs, bespreekt inhoudelijke thema's met de notarissen van het kantoor en stelt een rapport op. Indien nodig wordt er een melding bij het BFT gedaan voor extra toezicht.

Over notarissen kunnen daarnaast klachten ingediend worden bij één van de Kamers van het Notariaat. Deze vorm van tuchtrechtspraak is gevestigd in vier vestigingen van de rechtbanken: Amsterdam, Den Haag, Den Bosch en Arnhem.

### 4.3 Ervaringen met de afbouw van tariefregulering

#### 4.3.1. Gebruik van het notariaat

Als consument of bedrijf is het gebruik van de dienstverlening van de notaris in veel gevallen – zoals bij de koop van een huis – verplicht voorgeschreven. Dat betekent dat de consument geen keuze maakt voor het gebruik van de dienstverlening. Daarnaast is er ook geen sprake van een conflictsituatie die noodzaakt tot het inroepen van hulp. Geïnterviewden geven aan dat dit de geringe bereidheid van consumenten kan verklaren om hoge kosten voor diensten van de notaris te betalen, het kan bij de consument een gevoel oproepen van 'niet noodzakelijke kosten'.

*"Advocaten bevinden zich in een andere markt dan notarissen. De notaris, daar ontkom je niet aan, terwijl een advocaat inhuren meer een keuze is. Daarnaast is de advocaat een belangenbehartiger – hij doet iets voor jou, komt voor jou op – terwijl een notaris rekening houdt met alle belangen. De notaris is rechter in vredetijd; hij stelt je vragen waar je liever niet over na wilt denken. Als je een advocaat inhuurt, zit je al in de benarde situatie en ervaar je het als nuttiger om een advocaat in te huren, jouw zaak mag wat kosten."*

De jaren vóór afbouw van tariefregulering ging de consument nog vooral naar de notaris in het dorp. Doordat er vaste tarieven waren vastgesteld bestond er nauwelijks onderscheid in prijs, waardoor factoren als bekendheid en afstand een grotere rol speelden bij de keuze van een notaris. Een cliënt ging vaak voor levenslange dienstverlening naar dezelfde notaris. De bewustwording van de consument dat je ook notarissen kunt vergelijken met elkaar en

<sup>67</sup> KNB jaarverslag 2012/2013.

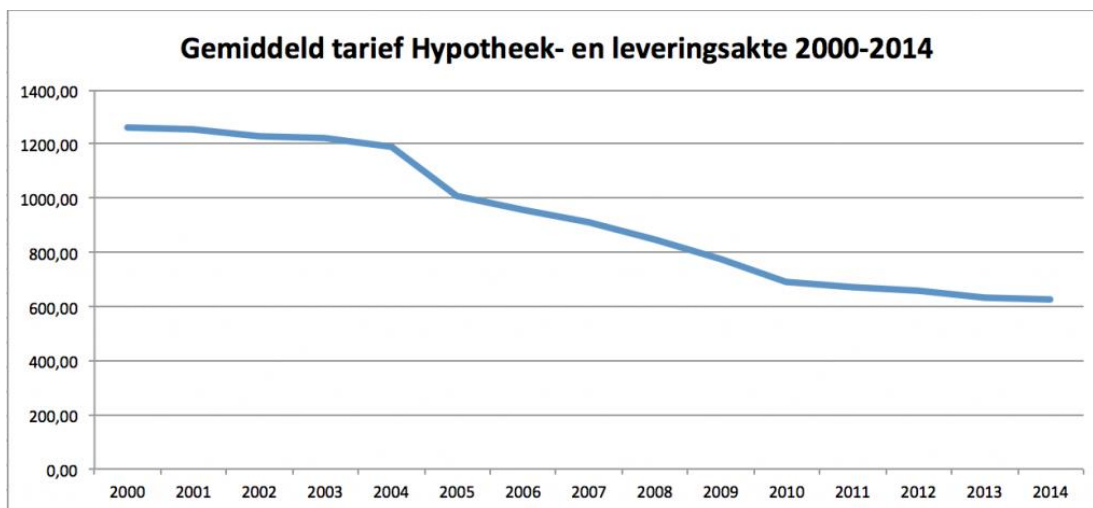
naar een ander dorp of stad kunt gaan, is volgens de geïnterviewden iets wat de afgelopen vijftien jaar belangrijker is geworden.

Er zijn aparte tarieven voor minvermogenden, maar uit de gesprekken blijkt dat daar niet of nauwelijks gebruik van wordt gemaakt. Reden hiervoor is met name dat de categorie minvermogenden nauwelijks in aanraking komt met een notaris; zij kopen bijvoorbeeld geen huis en hebben bij een scheiding geen bezittingen te verdelen.

#### 4.3.2. Betaalbaarheid/toegankelijkheid

Met de wetswijziging van de Wna en de afbouw van tariefregulering was beoogd dat er meer marktwerking in het notariaat zou ontstaan, waardoor de prijzen zouden dalen. Tijdens de interviews is meerdere malen aangegeven dat hiervan in het begin geen sprake was. In de eerste jaren na de wetswijziging werd het tarievenboekje nog steeds veelvuldig gebruikt door notarissen; zij waren gewend aan de vaste tarieven en dit werd niet zomaar losgelaten. Dat de prijzen niet gedaald zijn in de eerste jaren na afbouw van tariefregulering blijkt ook uit een rapport van Berenschot en SEO in 2003.<sup>68</sup> Verder is op de website van de goedkoopstenotaris.nl te zien dat de tarieven pas rond 2005 begonnen te dalen. Op deze website zijn de tarieven van 2000 tot 2014 per jaar vergeleken voor de hypotheek- en leveringsakte, voor het oprichten van een BV, voor het opstellen van een testament en voor het opstellen van een samenlevingscontract. Uit deze cijfers blijkt dat het tarief voor hypotheek- en leveringsakten is gedaald, evenals het tarief voor het oprichten van een BV; beide dalingen werden ingezet rond 2005. De tarieven voor het opstellen van een testament en het opstellen van een samenlevingscontract zijn gestegen; deze stijging begon direct na het invoeren van de tarieven. In de figuur hieronder is ter illustratie weergegeven hoe het tarief voor de hypotheek- en leveringsakte is gedaald.

FIGUUR 4.1 TARIEFDALING VAN HYPOTHEEK- EN LEVERINGSAKTE



Bron: de goedkoopstenotaris.nl<sup>69</sup>

De gesprekspartners vinden allen dat de tarieven ten tijde van de tariefregulering over het algemeen te hoog waren (uitgezonderd de aktes voor de familiepraktijk); notarissen behaalden over het algemeen een flinke winstmarge. Door het loslaten van de tariefregulering is de prijs voor de dienstverlening van de notaris in zijn algemeenheid lager geworden. Ge-

<sup>68</sup> Plug e.a. 2003, p. 87.

<sup>69</sup> De Goedkoopste notaris, 'Notaristarieven: 15 jaar marktwerking', <http://blog.degoedkoopstenotaris.nl/2014/10/notaristarieven15-jaar-marktwerking/> (geraadpleegd 13-2-2015).

sprekspartners vinden dat het notariaat daarmee betaalbaarder is geworden voor consumenten, maar zij denken niet dat dit tot gevolg heeft gehad dat de toegankelijkheid vergroot is. Wel denken de geïnterviewden dat de consument door de afbouw van de tarieven prijsbewuster is geworden; bijvoorbeeld door eerst op een website de tarieven te vergelijken. Uit de interviews blijkt dat de beeldvorming over notarissen toch voornamelijk is dat zij veel standaarddiensten verlenen en daar hoge tarieven voor vragen.

*“De regeling van vaste tarieven [voor 1999] was verschrikkelijk. Voor de ‘lichte’ zaken zoals erfrecht waren de tarieven veel te laag, voor ‘zwaardere’ zaken zoals onroerend goed waren ze veel te hoog. Een verklaring van erfrecht werd bijvoorbeeld voor 100 gulden verkocht. Een transportakte daarentegen werd vastgesteld volgens een bepaald percentage van de waarde van de zaak, waardoor deze soms 158.000 gulden kostte, terwijl het niet veel meer werk was dan een transportakte met een lagere waarde. Het is wel waar dat voor de ‘zwaardere’ zaken meer risico’s bestonden, maar de risico’s waren bij hogere waardes niet dusdanig groot dat een dergelijk tariefverschil gerechtvaardigd was. Een probleem was ook dat voor een goedkoop huis weinig inkomsten verkregen werden, terwijl bij een goedkoop rijtjeshuis of appartement soms meer werkzaamheden nodig waren (zoals erfpacht) dan bij een vrijstaand duurder huis.”*

Voorts is tijdens de interviews opgemerkt dat de tarieven per regio verschillend zijn. In het noorden van Nederland zijn de prijzen bijvoorbeeld lager dan in de randstad. Als reden hiervoor wordt door respondenten gegeven dat er in het noorden minder werk voor notarissen is, waardoor de prijzen lager liggen. Deze redenering is overigens niet per se juist; het kan bijvoorbeeld zijn dat er in verhouding meer concurrentie is in het noorden of dat daar sprake is van lagere kantoorkosten.

#### 4.3.3. Transparantie

Tijdens de interviews is aangegeven dat de tarieven van notarissen ook ten tijde van de tariefregulering niet transparant waren. De tarieven waren door de KNB vastgesteld. Er was een tarievenboekje waarvan gezegd wordt dat het complex en ingewikkeld was. Daarnaast is aangegeven dat de tarieven soms anders geïnterpreteerd werden door notarissen. Omdat consumenten maakten over het algemeen nauwelijks gebruik maakten van de dienstverlening van de notaris, hadden consumenten geen idee van de tarieven die zij konden verwachten.

De transparantie van tarieven wordt tegenwoordig als groter ervaren, voornamelijk vanwege het bestaan van vergelijkingswebsites. Over de transparantie die vergelijkingswebsites bieden wordt echter verschillend gedacht. Sommige respondenten zeggen dat door het bestaan van vergelijkingswebsites en het online kunnen opvragen van offertes de transparantie is vergroot, maar vaker wordt in interviews genoemd dat op dergelijke websites geen volledige informatie verkregen wordt en ze zelfs een verkeerde indruk kunnen geven van de kosten, bijvoorbeeld omdat er allerlei bijkomende kosten zijn, omdat geen sprake is van een standaardproduct, en omdat extra opties gewenst zijn. Via de vergelijkingswebsite moet daarom altijd een offerte aangevraagd worden om de exacte kosten voor de dienstverlening te achterhalen. Ook is aangegeven in de interviews dat niet alle notarissen meewerken aan de vergelijkingswebsites en dat op de website van notarissen zelf over het algemeen geen tarieven vermeld staan, waardoor consumenten in veel gevallen alsnog dienen te bellen naar kantoren om een offerte aan te vragen.

*“Veel offertes gaan online of via een vergelijkingswebsite. Aan het digitaal beantwoorden zit een risico, want het kan zijn dat de informatie die men gegeven heeft niet volledig is en je kunt niet, zoals aan de telefoon, doorvragen. Tarieven van advocaten staan toch ook niet online? Bij hen zijn er twee*

*redenen: 1) concurrentieoverwegingen, 2) geen valse verwachtingen willen scheppen. Dit laatste geldt ook voor het notariaat; de tariefopbouw hangt van veel factoren af, zijn er kinderen in het spel, mag iedereen in het testament, enzovoort.*

Behalve de prijs is ook de kwaliteit van de notariële dienstverlening niet transparant. Soms kiezen consumenten voor een notaris omdat hij één of meerdere tientjes goedkoper is, zonder te weten wat het verschil is tussen de goedkopere en de duurdere notaris. Op een in november 2009 gehouden congres over marktwerking in het notariaat kwam naar voren dat de kwaliteit moeilijk te meten is, en dat cliënten de kwaliteit beoordelen op spelfouten in hun naam en of de koffie lekker is.<sup>70</sup> In meerdere interviews zijn deze voorbeelden van wat cliënten belangrijk vinden genoemd.

#### 4.3.4. Kwaliteit van de dienstverlening en toezicht

Zoals hiervoor is aangegeven, is een gevolg van het loslaten van de vaste tarieven dat de prijzen voor notariële dienstverlening lager zijn geworden. Uit de gesprekken blijkt dat dit er onder andere toe heeft geleid dat er efficiënter wordt gewerkt; op het moment dat een kantoor veel produceert en snel en georganiseerd werkt is er meer geld te verdienen. Deze manier van werken hoeft geen gevolgen voor de kwaliteit te hebben, maar verschillende respondenten hebben aangegeven dat de kwaliteit met name de eerste jaren na afbouw van tariefregulering achteruit ging. Consumenten zelf kregen ook het idee dat de kwaliteit lager was, omdat er meer spelfouten in de aktes voorkwamen dan daarvoor.

*“De kwaliteit is moeilijk te meten. Wanneer is een akte goed? Sinds de afschaffing van de tarieven zijn er niet meer fouten geconstateerd door het kadaster. Maar dat kan ook komen doordat er tegenwoordig meer dingen geautomatiseerd zijn, zoals een koppeling met het GBA zodat automatisch de juiste dingen in de akte terecht komen. Verder weet je vaak pas ‘op het moment dat het fout gaat’ dat een samenlevingscontract of een testament goed is.”*

Het toezicht wordt door de respondenten als intensief ervaren, zeker in vergelijking met andere beroepsgroepen. Tijdens de interviews is aangegeven dat de verschillende manieren van toezicht, door het BFT, door de KNB en eventuele klachten door collega's en/of consumenten, extra druk opleveren voor notarissen omdat het om tijdrovende activiteiten gaat. Daarentegen vinden bijna alle respondenten het wel nodig dat dit toezicht wordt uitgeoefend, om de kwaliteit van de beroepsuitoefening te kunnen garanderen.

Tijdens de interviews hebben de respondenten hun zorgen geuit over een aantal aanpassingen – naar aanleiding van prijsverlagingen – in het notariaat die gevolgen kunnen hebben voor de kwaliteit. De vraag naar de kwaliteit hangt volgens hen af van de manier waarop de prijzen zijn verlaagd. Wanneer er minder controles uitgevoerd worden, wordt er meer risico genomen. Vaak blijkt een extra controle niet nodig omdat er in de korte tijd dat de notaris met de akte bezig is geen veranderingen hebben plaatsgevonden in de situatie. Toch kan dat soms ook wel het geval zijn. Voor het afbouwen van de tarieven werd die extra controleslag altijd uitgevoerd, die zorgvuldigheid wordt ook van een notaris verwacht. Het werk dat nu door mbo-ers uitgevoerd wordt, werd vroeger ook niet altijd door de notaris zelf uitgevoerd, maar door klerken die een gedegen hbo-opleiding voor dit vakgebied genoten hebben. Tegenwoordig is het aantal hbo-ers in de notariaten afgenomen en zijn er meer administratieve krachten in dienst.

<sup>70</sup> Het symposium waar in het interview naar verwezen werd is 'Marktwerking in het notariaat: droom of nachtmerrie' d.d. 5 november 2009. De inleidingen die gehouden zijn op het symposium zijn gebundeld in de gelijknamige bundel, Zijlstra 2010.

Ten slotte heeft de notaris naast verantwoordelijkheden jegens zijn cliënt, ook een publieke taak. Respondenten spreken hun zorgen uit over deze publieke taak. Waar de markt meer onder druk is komen te staan, zal de notaris wellicht eerder geneigd zijn niet verantwoorde transacties aan te gaan. Voorheen had de notaris meer financiële vrijheid om een dergelijke transactie te weigeren. Een voorbeeld hiervan is dat een respondent zich afvraagt of de notaris wel in alle gevallen het overzicht behoudt en de gevolgen op termijn kan inschatten wanneer lager geschoold personeel een groot deel van de taken uitvoert. Ook vraagt een respondent zich af of er voldoende tijd is om anderen in het veld te controleren en de daaraan gekoppelde meldplicht na te leven. Een specifiek aandachtspunt is verder de onroerend goed sector; in deze sector zijn van oudsher meer controles nodig dan in andere sectoren. Respondenten geven aan dat het ondernemerschap van notarissen – en daarmee de concurrentie op prijs – ertoe kan leiden dat de onafhankelijke positie van de notaris onder druk komt te staan, doordat de notaris nu ook rekening moet houden met eigen financiële belangen. Dat wil niet zeggen dat de notaris niet meer aan de publieke taak kan voldoen, maar wel dat de afbouw van tariefregulering heeft geleid tot het ontstaan van andere financiële prikkels die in strijd kunnen zijn met het uitoefenen van de publieke taak.

#### 4.3.5. Innovatie

In het notariaat heeft in vergelijking met de advocatuur de laatste jaren meer innovatie plaatsgevonden, ten gevolge van de verlaging van de tarieven die daar heeft plaatsgevonden, maar ook door de economische crisis en het inzakken van de huizenmarkt. De verlaging van de tarieven heeft er toe geleid dat notariskantoren zich meer zijn gaan specialiseren. Daarmee zijn er grofweg twee typen kantoren ontstaan. Bij het eerste type gaat het om kantoren die zich uitsluitend richten op 'grote' klussen van vermogende personen en bedrijven; het zijn kantoren die over het algemeen meer reclame maken en een goede naam hebben in het bedrijfsleven. Het tweede type kantoor is een kantoor dat veel standaardakten produceert. De reden dat het deze kantoren lukt om veel akten binnen korte tijd te produceren is door het gebruik van automatisering, het inzetten van laag geschoold personeel en omdat zij alleen bepaalde (veelvoorkomende) diensten aanbieden. Ten slotte zijn er ook nog kantoren die zich – net als vroeger – zijn blijven richten op zowel bedrijven als consumenten.

*“Er zijn tegenwoordig veel veelproduceerders. Het gaat om kantoren waar jaarlijks 3000 tot 4000 akten gepasseerd worden. Vroeger dachten notarissen dat dit niet mogelijk was, dat 1000 aktes per jaar het maximum was. Voor een bepaald type dienstverlening en type cliënten is een dergelijk kantoor prima; het gaat om standaardakten. [...] De dienstverlening ziet er als volgt uit: één medewerker zit achter drie beeldschermen, waarbij de computer standaard de gegevens uit het kadaster en het gba invoert. De medewerker wordt vervolgens door middel van pop-up berichten gevraagd gegevens toe te voegen dan wel te verifiëren. Een voordeel van een dergelijke werkwijze is dat bij veel voor consumenten controleerbare onderdelen uit de akte, zoals de geboortegegevens, geen fouten meer gemaakt worden.”*

Een heel nieuw marktinitiatief is het HEMA-notariaat. In enkele van de interviews is aangegeven dat het HEMA-notariaat voorziet in een behoefte, omdat zij dienstverlening aanbieden aan consumenten die normaal gesproken nooit in aanraking komen met een notaris. De kritiek die geuit is over de kwaliteit, komt volgens respondenten vooral voort uit onbekendheid met het concept en omdat het leidt tot meer concurrentie. Een ander recent initiatief zijn standaard-hypotheekaktes.

In het notariaat is een toegankelijk goedkoop alternatief opgezet voor de traditionele notaris: de notarisservice van de Hema. Men kan voor 125 euro een samenlevingscontract of een testament



laten opstellen. De consument vult online via een wizard zelf de akte in, waardoor de notaris de akte feitelijk alleen nog hoeft te printen. De akte wordt gecontroleerd door een goed gekwalificeerde medewerker van het notariskantoor, niet door een notaris zelf. De notaris is wel aanwezig bij de ondertekening van de akte. De kosten van de akte kunnen laag worden gehouden doordat er een landelijk vastgesteld standaardmodel wordt gebruikt en er weinig werk wordt verricht door de notaris. Zodra er sprake is van een kleine afwijking van de standaard komt de cliënt niet in aanmerking voor de Hema-akte en zal hij een aangepast tarief dienen te betalen. De cliënt wordt hiervan vooraf op de hoogte gesteld.

Al met al heeft er de laatste jaren zeker innovatie plaatsgevonden in het notariaat, maar de meerderheid van de respondenten is desondanks van mening dat Nederland nog steeds achterblijft bij initiatieven die bijvoorbeeld in de Verenigde Staten ontplooid worden, zoals verdergaande automatisering en digitalisering van producten.

#### 4.3.6. Concurrentieverhoudingen

Van oudsher was er in het notariaat weinig sprake van concurrentie. Er werd nauwelijks reclame gemaakt want consumenten gingen uit zichzelf naar de notaris. Er was ook geen noodzaak om meer cliënten aan te trekken omdat er voldoende verdiend werd. Uit de interviews blijkt dat notarissen over het algemeen geen commerciële inslag hebben, niet ondernemend zijn, bescheiden en integer. Er wordt gezegd dat notarissen zichzelf niet goed kunnen verkopen, en dat dat een belangrijke reden is dat de tarieven in het notariaat enorm naar beneden zijn gegaan.

Sinds het afbouwen van de vaste tarieven in het notariaat is het aantal notariskantoren verminderd. Dit is volgens de respondenten mede te wijten aan concurrentie die voornamelijk op de tarieven plaatsvond. Omdat de prijs het enige is waarop consumenten notarissen met elkaar kunnen vergelijken, ging de prijs flink omlaag. Wanneer het ene kantoor de tarieven verlaagde, gebeurde dat ook bij andere kantoren. Er werd een meer concurrerende instelling van de notaris verwacht, waaronder het maken van reclame.

*“Vergeleken met andere beroepsgroepen zijn notarissen geen goede ondernemers. Bij makelaars zijn de tarieven ongeveer gelijktijdig vrijgegeven. Dat zijn mensen met een lagere opleiding, maar zij hebben hun tarieven aardig weten te handhaven. Dat zijn van zichzelf al wat commerciële ingestelde jongens.”*

Nu de tariefregulering 15 jaar geleden is afgebouwd, zijn notarissen meer gewend aan de concurrentie. De markt is, zoals hiervoor ook aangegeven is, onderverdeeld in kantoren die veel standaardakten produceren en kantoren die zich richten op het hogere segment. Dit heeft volgens de respondenten met name gevolgen gehad voor de kantoren die zich richten op de middenklasse, daar hebben de meeste faillissementen plaatsgevonden.

## 4.4 Voor- en nadelen van het stelsel van tariefregulering en van afbouw van dit stelsel

### 4.4.1. Inleiding

In het notariaat gold lange tijd een systeem van tariefregulering. Vanwege het gebrek aan marktwerking en hoge tarieven, zijn in 1999 de tarieven stapsgewijs losgelaten. Doel van het afbouwen van de tarieven was meer marktwerking creëren, waardoor de tarieven zouden gaan dalen. In deze paragraaf worden de voor- en nadelen van het stelsel van tariefregulering en de voor- en nadelen van het afbouwen van tariefregulering beschreven.

#### 4.4.2. Voordelen van het stelsel van tariefregulering (situatie voor 1999)

##### *Duidelijkheid over de tarieven*

Tijdens de interviews werd als voordeel van het systeem van tariefregulering genoemd dat het veel rust bracht voor notarissen en cliënten. Er hoefde niet onderhandeld te worden over de prijs omdat het tarief voorgeschreven was door de KNB. De geïnterviewden geven aan dat er over het algemeen meer tijd en aandacht was voor de cliënt. Dit leidde tot grote zorgvuldigheid bij het opstellen van akten en tot een hoge mate van klantvriendelijkheid.

Uit de gesprekken blijkt dat de beroepsuitoefening na het loslaten van de tarieven in het notariaat veranderd is. Notarissen lijken zich meer bewust te zijn van de kosten en delen hun tijd strikter in. Daardoor is het bijvoorbeeld niet meer mogelijk voor klanten om even binnen te komen lopen voor kort advies of voorlichting; vroeger werd dit veelal gratis verleend door notarissen.

##### *Publieke taak*

Respondenten noemen als voordeel van het bestaan van vaststaande tarieven dat de publieke taak kan worden uitgevoerd zonder doorkruist te worden door andere financiële belangen. Er zijn tijdens de interviews verschillende voorbeelden genoemd waaruit blijkt dat respondenten zich zorgen maken over dat de publieke taak mogelijk onder druk is komen te staan na de afbouw van tariefregulering. Een voorbeeld daarvan is het controleren van anderen in het veld en de daaraan gekoppelde meldplicht van de notaris. Hiermee is niet gezegd dat de notaris niet meer aan de publieke taak kan voldoen, maar wel dat de afbouw van tariefregulering heeft geleid tot het ontstaan van andere financiële prikkels die in strijd kunnen zijn met het uitoefenen van de publieke taak.

##### *Kwaliteit*

Bij de respondenten bestaat het idee dat de kwaliteit ten tijde van het systeem van tariefregulering hoger was dan tegenwoordig. Achtergrond hiervan is dat de notaris tijdens het systeem van tariefregulering hoge prijzen kon vragen en daardoor verzekerd was van voldoende inkomsten. Zekerheid over de inkomsten droeg volgens de respondenten bij aan zorgvuldig werken. Om dezelfde reden plaatsen gesprekspartners nu vraagtekens bij de borging van kwaliteit; het ondernemerschap van notarissen heeft geleid tot meer efficiëntie en sneller werken, maar komt daarmee de zorgvuldigheid niet in het geding?

##### *Lage tarieven in personen- en familierecht*

Voor het belangrijkste rechtsgebied voor consumenten waren de tarieven lager dan deze tegenwoordig zijn. Hoewel de meningen verschillen in hoeverre de familiepraktijk verliesgevend was voor notariskantoren, is wel duidelijk dat afschaffen van het systeem heeft geleid tot hogere tarieven in de familiepraktijk.

#### 4.4.3. Voordelen na het afbouwen van tariefregulering (situatie na 1999)

##### *Betaalbaarheid*

De tarieven voor dienstverlening in het notariaat zijn over het algemeen lager dan de tarieven waren ten tijde van het systeem van tariefregulering. Dit is niet uitsluitend veroorzaakt door loslaten van tariefregulering – ook de economische crisis en digitalisering hebben daaraan bijgedragen – maar het loslaten van tariefregulering was in ieder geval een belangrijke voorwaarde voor het lager kunnen worden van het tarief. Volgens de respondenten zijn de tarieven niet direct na het afbouwen van tariefregulering gedaald; rond 2006 begon



pas de ‘prijzenoorlog’ om de klant. Daarvoor werd – uit gewoonte – de tarievenlijst zoals vastgesteld door de KNB gebruikt.

#### *Tarieven meer in overeenstemming met publiek belang*

De tarieven werden voor 1999 vastgesteld door de KNB, waardoor alleen de beroepsgroep zelf invloed kon uitoefenen op de prijs. Door het loslaten van tariefregulering komen de tarieven nu via marktwerking tot stand.

#### *Innovatie*

Uit de gesprekken blijkt dat dat er in het notariaat meer geïnnoveerd wordt dan in het verleden. Net als de andere genoemde veranderingen in het notariaat, is dit niet uitsluitend aan het loslaten van tariefregulering te wijten, maar de gesprekspartners denken wel dat het een belangrijke rol heeft gespeeld. Notariskantoren zijn zich meer gaan specialiseren, waardoor er kantoren zijn die zich uitsluitend richten op ‘grote’ klussen en kantoren die veel standaardwerk verzetten. Het HEMA-notariaat is een duidelijk voorbeeld van innovatie.

#### *Efficiëntie*

In de interviews kwam naar voren dat er efficiënter gewerkt wordt in het notariaat dan ten tijde van tariefregulering. Er wordt bijvoorbeeld sneller gewerkt en er wordt lager geschoold personeel ingezet.

### **4.4.4. Nadelen van beide stelsels**

#### *Geen transparantie*

De tarieven voor notariële dienstverlening zijn niet transparant voor consumenten. Dit geldt zowel voor de situatie voor 1999, ten tijde van het systeem van tariefregulering, als na 1999, toen de tarieven werden losgelaten. Voor 1999 was er sprake van een tarievenboekje en was het voor notarissen zelf duidelijk welke tarieven voor welke akten gevraagd moesten worden. Uit de interviews blijkt dat alle respondenten vinden dat de berekeningen in het tarievenboekje te ingewikkeld en complex waren voor consumenten, als zij al op de hoogte waren van dit tarievenboekje. Tegenwoordig kan een consument meer selecteren op prijs – en dat gebeurt ook. Maar voor de consument is niet goed duidelijk waarom bij de ene notaris meer betaald moet worden dan bij de andere notaris. De kwaliteit van de dienstverlening is in beide situaties eveneens niet transparant.

#### *Toegankelijkheid*

Hierboven is aangegeven dat de betaalbaarheid is toegenomen sinds het afbouwen van tariefregulering. Maar de vraag is of dit ook heeft geleid tot een betere toegankelijkheid. De gesprekspartners vinden van niet. Consumenten komen over het algemeen weinig bij de notaris en weten daardoor ook niet goed wat zij qua tarief kunnen verwachten. Onbekendheid met het tarief is gebleven, waardoor het lagere tarief weinig bijgedragen heeft aan de toegankelijkheid.

#### *Afbouw van tariefregulering*

Door de afbouw van tariefregulering zijn notarissen meer gaan concurreren op prijs. Een nadeel daarvan zijn de gevolgen voor de beroepsgroep; het aantal notariskantoren is afgenomen en mogelijk is de publieke taak van notarissen onder druk komen te staan doordat er andere financiële prikkels zijn ontstaan.

## 4.5 Samenvatting beide stelsels

In de paragraaf hierboven zijn de voor- en nadelen van het stelsel van tariefregulering en de voor- en nadelen van het afbouwen van tariefregulering beschreven. In de tabel hieronder worden de belangrijkste kenmerken van beide stelsels nogmaals opgesomd. Het gaat om de kenmerken zoals deze door de geïnterviewden genoemd zijn.

**Tabel 4.1 Kenmerken van beide stelsels**

KENMERKEN STELSEL MET TARIEFREGULERING	KENMERKEN STELSEL ZONDER TARIEFREGULERING
Zekerheid over inkomsten bij notaris, waardoor veel tijd per akte beschikbaar was. Dit leidde onder andere tot klantvriendelijkheid en zorgvuldigheid.	De prijzen zijn gedaald, er wordt sneller gewerkt en er worden meer akten gepasseerd; is de kwaliteit goed geborgd?
Duidelijkheid over de tarieven voor notarissen.	Notarissen zijn meer tijd kwijt aan het informeren van klanten over de prijs en eventuele onderhandelingen daarover.
Lage(re) tarieven in het personen- en familierecht. Hoge(re) tarieven voor vastgoed.	Betaalbaarheid vergroot door lagere prijzen.
	Er is meer concurrentie op prijs. Dit heeft na afbouw van tariefregulering geleid tot een afname van het aantal notariskantoren.
De notaris was geen ondernemer en had voldoende tijd om zijn publieke taak te verrichten.	De publieke taak van notarissen komt mogelijk onder druk te staan, doordat er andere (financiële) prikkels zijn ontstaan.
Alleen de KNB had invloed op de tarieven.	De tarieven komen tot stand via marktwerking en niet via overheidsingrijpen of ingrijpen van de beroepsgroep.
Er was geen prikkel tot efficiënt werken.	Meer efficiëntie, bijvoorbeeld door inzet lager geschoold personeel en specialisatie van kantoren.
Er was nauwelijks innovatie.	Meer innovatie, zoals digitale dienstverlening en HEMA-notariaat.
Voor consumenten zijn de tarieven niet transparant.	Voor consumenten is niet transparant of hij een hoge of lage prijs kan verwachten bij de notaris.

## Casestudy Duitsland

### 5.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt de casus Duitsland behandeld. In paragraaf 5.2 wordt het stelsel van juridische dienstverlening geschetst. Paragraaf 5.3 geeft de ervaringen met dit stelsel weer. Paragraaf 5.4 beschrijft de voor- en nadelen van tariefregulering zoals deze worden gepercipieerd door de betrokkenen. Paragraaf 5.5 geeft een samenvatting.

### 5.2 Het stelsel van juridische dienstverlening

In de Duitse Grondwet is bepaald dat de toegang tot het rechtssysteem moet zijn gegarandeerd. Een systeem van tariefregulering is daarvan onderdeel. Tariefregulering heeft in Duitsland een lange historie; het bestaat al sinds 1879. De Rechtsanwaltsgebührenordnung (RAGebO) legde de grondslag voor het systeem van vergoedingen voor juridische diensten dat ook momenteel nog bestaat. In 1957 werd RAGebO vervangen door het Bundesrechtsanwaltsgebührenordnung (BRAGO), dat een einde maakte aan de afzonderlijke regelingen die de bondslanden op dit terrein nog hadden en zorgde daarmee voor meer uniformering. BRAGO werd per 1 juli 2004 vervangen door de Rechtsanwaltsvergütungsgesetz (RVG), die zorgde voor modernisering van de tariefstructuur en verhoging van de tarieven.

De RVG regelt de wijze waarop het honorarium van een advocaat wordt berekend. Op basis van de wet en de bijlagen ervan kan het tarief van een advocaat worden bepaald. Van belang daarbij zijn de 'Streitwert' (de waarde van het geschil) en de complexiteit van de zaak. De wet definieert minimumtarieven per zaak, die worden bepaald door een vaststaande vergoeding, afhankelijk van de Streitwert (ingedeeld in een aantal categorieën), vermenigvuldigd met een factor die varieert van 0,5 tot 2. Het is voor advocaten mogelijk om een *hoger* honorarium af te spreken met de cliënt. Het is niet toegestaan een tarief *lager* dan het RVG-tarief af te spreken. Indien er geen afspraak wordt gemaakt met de cliënt voordat de dienstverlening start, geldt het RVG-tarief. Het percentage zaken waarin wordt gewerkt volgens het RVG-tarief is opgenomen in tabel 5.1.

**Tabel 5.1 Percentage zaken waarin door advocatenkantoren wordt gewerkt volgens de RVG**

EENMANSBEDRIJF	2-5 ADVOCATEN	6-10 ADVOCATEN	11-20 ADVOCATEN	> 20 ADVOCATEN
73%	73%	56%	49%	22%

Bron: Gedanken zur Kostenrechtsmodernisierung I: Die Rechtsanwaltsvergütung, AnwBl 12/2013

Uit de tabel kan worden afgeleid dat vooral de eenmanspraktijken en de kleinere kantoren werken volgens het systeem van tariefregulering van de RVG. De grotere, doorgaans meer gespecialiseerde kantoren rekenen hogere tarieven. Van belang bij deze tabel is dat het merendeel van de advocaten in Duitsland werkt bij kleinere kantoren.

De RVG heeft uitsluitend betrekking op de tarieven die afgesproken worden in verband met een rechterlijke procedure. Buitengerechtelijke kosten (bijvoorbeeld een advies over een contract) blijven dus buiten de reikwijdte van de wet. Vroeger vielen deze buitengerechtelijke kosten ook onder de tariefregelgeving, maar bij de inwerkingtreding van de wet op 1 juli 2004 is bepaald dat de betreffende bepalingen op 1 juli 2006 buiten werking zouden worden gesteld.

De rechter bepaalt bij aanvang van het geschil aan de hand van de kenmerken van de zaak de waarde van het geschil (de Streitwert). Die kan nog worden aangepast gedurende het proces indien er nieuwe feiten aan het licht komen. Vanaf een Streitwert van € 30.000 blijft het RVG-tarief gelijk. De RVG-tarieven zijn lange tijd onveranderd gebleven. In 2014 zijn de tarieven voor het eerst in tien jaar aangepast. Gemiddeld zijn de tarieven bij de laatste aanpassing met 14% gestegen.

In de RVG is voorts geregeld dat de verliezende partij de advocaatkosten van de winnende partij moet dragen. De kosten die de verliezende partij dient te vergoeden, zijn echter beperkt tot het tarief van de RVG. Indien de winnende partij een hoger bedrag heeft afgesproken met zijn advocaat dient hij het verschil zelf te betalen.

Juridische dienstverlening in procedures bij de gerechten in Duitsland is voorbehouden aan advocaten. Het procesmonopolie geldt voor zaken met een Streitwert hoger dan € 4.000. Bij zaken met een lagere Streitwert is het toegestaan dat iemand zichzelf vertegenwoordigt. Niet toegestaan is dat iemand anders dan een advocaat of de betreffende persoon zelf in een dergelijk geval de zaak behartigt. Het monopolie in Duitsland is niet beperkt tot procedures bij de gerechten. Vrijwel alle juridische dienstverlening is voorbehouden aan advocaten. Juridische advisering door andere dan advocaten is alleen toegestaan wanneer het een gebied betreft waarin er een verbinding is met het werk dat men verricht. Een architect mag bijvoorbeeld wel voorlichting geven aan een cliënt over de te volgen procedures om een bouwvergunning te verkrijgen. Ook is het mogelijk dat een jurist die nog niet voor alle examens is geslaagd als interne adviseur binnen een advocatenkantoor werkt. Deze jurist mag echter nooit juridisch advies geven aan iemand buiten het kantoor. Vanwege deze redenen bestaat in Duitsland vrijwel geen markt voor juridische adviseurs die geen advocaat zijn. Advocaten dienen lid te zijn van de Bundesrechtsanwaltskammer (BRAK), de Duitse orde van advocaten, om hun beroep te kunnen uitoefenen.

Een advocaat kan zich specialiseren tot een zogenaamde 'Fachanwalt' (gespecialiseerde advocaat). 'Fachanwalt' is een beschermde titel. Om deze titel te mogen voeren dient een bepaald aantal zaken in het betreffende rechtsgebied te worden behandeld per jaar. Daarnaast moet tien uur per jaar worden besteed aan bijscholing. Er zijn twintig specialismen waarin een advocaat de titel 'Fachanwalt' kan voeren.

Volgens recente cijfers<sup>71</sup> zijn er in Duitsland iets meer dan 160.000 advocaten, dat is 1 advocaat per 500 inwoners. Ter vergelijking: Nederland heeft 1 advocaat per 900 inwoners. Daarbij moet wel worden aangetekend dat in Duitsland werkzaamheden door advocaten verricht moeten worden die in Nederland ook door 'gewone' juridische adviseurs kunnen worden gedaan.

In Duitsland heeft iets meer dan 40% van de huishoudens een rechtsbijstandsverzekering.<sup>72</sup> Er zijn ongeveer vijftig rechtsbijstandsverzekeraars in Duitsland; DAS, ADAC, Allianz en ARAG zijn daarvan de grootste.

## 5.3 Ervaringen met het stelsel

### 5.3.1. Gebruik van rechtshulp

Rechtshulp wordt gefinancierd door de Länder. Gesubsidieerde rechtshulp kan alleen door advocaten worden verleend. Ook bij rechtshulp wordt er gebruik gemaakt van de vaste tarieven zoals vastgelegd in de bijlagen van het RVG. Er is derhalve geen prijsconcurrentie op dit gebied. Concurrentie vindt plaats op basis van kwaliteit en aantallen zaken. Zowel 'Beratungshilfe' als 'Proceskostenhilfe' worden vergoed door de staat. Mensen die in aanmerking komen voor rechtshulp hebben vrijwel nooit een rechtsbijstandsverzekering, omdat deze te duur voor hen is.

Kwaliteit kan worden 'aangetoond' door een specialist op het betreffende gebied te worden (Fachanwalt). Het afhandelen van een groot aantal zaken van een bepaalde soort kan ervoor zorgen dat de advocaat bij cliënten en instanties bekend staat als een specialist op dat gebied. Voor advocaten werkzaam in toevoegingszaken is het bedrijfseconomisch gezien belangrijk dat zij een groot aantal zaken afhandelen, omdat deze zaken per stuk niet veel opleveren (gemiddeld € 300). Er is dus veel massa nodig om een voldoende omzet te halen. Een alternatief is om gebruik te maken van kruissubsidiëring, wat betekent dat bepaalde zaken waarvoor men relatief veel geld ontvangt de zaken waarvoor men weinig geld ontvangt kunnen compenseren. Dit algemene principe van 'kruissubsidiëring' wordt regelmatig genoemd als manier waarop het RVG in de praktijk functioneert. Er zijn echter ook gesprekspartners die aangeven dat er in de praktijk geen kruissubsidiëring is, omdat advocaten die voornamelijk grote zaken afhandelen, geen kleine zaken aangeboden krijgen. Dit ondanks het feit dat er een acceptatieplicht bestaat. Op die manier ontstaat er een natuurlijke specialisatie tussen advocaten in bepaalde gebieden. De reden dat sommige advocaten de kleine zaken kunnen vermijden, komt volgens een van de consumentenorganisaties voort uit het fenomeen dat de grote kantoren 'verstopt' zitten in grote gebouwen en (letterlijk) niet goed vindbaar zijn voor consumenten. De klant komt daardoor veelal bij de kleinere meer lokaal zichtbare kantoren terecht. Gesprekspartners zien dit als een probleem van het systeem, omdat op deze wijze vaak jonge onervaren advocaten de gesubsidieerde en minder rendabele zaken behandelen.

Een ander probleem van het stelsel komt voort uit het feit dat een persoon maar één keer per zaak recht heeft op gesubsidieerde rechtshulp. Volgens één van de gesproken consumentenorganisaties komt het regelmatig voor dat de onervarenheid van de advocaat of door de snelheid van werken, een zaak niet goed wordt afgehandeld. Een klant staat vervol-

<sup>71</sup> Kilian & Dreske 2014, p. 71.

<sup>72</sup> Hommerich & Kilian 2010, p. 35.

gens met lege handen, omdat hij niet nogmaals recht heeft op gesubsidieerde rechtshulp voor die zaak.

### 5.3.2. Betaalbaarheid, toegankelijkheid en transparantie

Het idee achter het RVG is volgens onze gesprekspartners tweeledig. Ten eerste biedt de wet het voordeel van 'voorzienbare kosten' en ten tweede zorgt de wet ervoor dat iedereen rechtshulp kan betalen en op die manier de toegankelijkheid tot het recht wordt vergroot. Het minimumtarief in het RVG zorgt ervoor dat een cliënt altijd van tevoren kan weten wat hij zal moeten betalen, mits hij een advocaat vindt die bereid is voor dit tarief te werken. Door het overschot aan advocaten – volgens gesprekspartners zijn er eigenlijk te veel advocaten gelet op het aanbod aan zaken – is er volgens onze gesprekspartners altijd wel een advocaat te vinden die bereid is om voor het minimumtarief te werken.

Hoewel het voor een cliënt altijd mogelijk zal zijn een advocaat te vinden die werkt voor het minimumtarief van het RVG, is het voor de cliënt zelf niet gemakkelijk om van tevoren te bepalen wat dit tarief zal zijn. Het tarief is afhankelijk van het soort zaak en dient vermenigvuldigd te worden met een wegingsfactor. Er zijn online tools beschikbaar om cliënten te helpen met het inzichtelijk maken van het uiteindelijk te betalen tarief, maar deze vereisen volgens de gesprekspartners wel wat kennis van zaken. Ook zijn er diverse tarievenboekjes voor consumenten beschikbaar en is er als hulpmiddel een draaischijf verkrijgbaar waarin aan de diverse factoren die in de zaak aan de orde kunnen zijn (complexiteit, de waarde van de zaak, het aantal handelingen et cetera) kan worden gedraaid, waardoor het tarief zichtbaar wordt.

*“Het systeem biedt helemaal geen helderheid aan de cliënt. Een advocaat kan zijn prijs vastzetten op 0,5 tot 2 van de standaardprijs. De advocaat mag zelf bepalen wat hij vraagt en als hij weet dat de cliënt welgesteld is, zal hij de factor verhogen. De prijs is voornamelijk voorspelbaar voor de advocaat, niet voor de cliënt.”*

Indien van tevoren niets wordt afgesproken over het tarief, geldt het RVG tarief. Advocaten die werken volgens het RVG-tarief vinden het volgens onze gesprekspartners prettig dat zij niet hoeven te onderhandelen over de prijs. Zij vinden het ongemakkelijk om het over geld te hebben. Bovendien kunnen zij zich dan volledig richten op de juridische werkzaamheden. De consumentenorganisaties vinden wel dat dit een risico met zich meebrengt. Doordat de cliënten vertrouwen op het RVG-systeem, praten zij niet over de prijs en dat kan leiden tot onverwachte verrassingen achteraf. Volgens één van de consumentenorganisaties zal een advocaat ook altijd proberen de zaak complexer voor te stellen dan deze in werkelijkheid is. Door de zaak complexer te maken kunnen er meer acties worden ondernomen waarvoor een bepaald bedrag zal kunnen worden gerekend. Ook dit kan leiden tot onaangename verrassingen met betrekking tot de kosten.

Gesprekspartners geven aan dat werken volgens het RVG-tarief ervoor zorgt dat advocaten efficiënter gaan werken. Zij krijgen immers een bepaald bedrag per zaak. Een onbeperkt aantal uren besteden aan een zaak, leidt dan tot verlies. Er wordt echter ook een ongewenste prikkel gesignaleerd, namelijk dat advocaten voor het RVG-tarief in aanmerking komen zodra ze ook maar één juridische handeling verrichten (zoals bijvoorbeeld het aanschrijven van de tegenpartij). Volgens één van de consumentenorganisaties geeft het RVG-systeem een perverse prikkel om zo snel mogelijk een juridische actie te ondernemen. Het is daarom, zo wordt door gesprekspartners aangegeven, niet ongebruikelijk dat advocaten een zaak aannemen, een brief sturen naar de tegenpartij, naar de rechtbank gaan voor een hoorzitting en vervolgens direct schikken. Het perverse effect is dat de zaak zo snel mogelijk wordt

beëindigd, nadat zeker is dat het tarief in rekening kan worden gebracht, terwijl er een betere uitkomst denkbaar zou kunnen zijn. Zo was er recent een zaak waarbij er een conflict was over een erfenis van € 5,7 miljoen. De advocaat schreef een brief van twee A4-tjes, waarvoor de cliënt € 27.000 diende te betalen.

Over de kosten van rechtsbijstand kan geprocedeerd worden bij een daarvoor gespecialiseerd gerecht. Dat gebeurt echter niet veel. Om de drempel wat lager te maken heeft de BRAK, de Duitse Orde, sinds 2014 een ombudsfunctie. Indien de klant en zijn advocaat een conflict hebben over het tarief dat dient te worden betaald, kunnen zij met hun conflict naar een ombudsman. De ombudsfunctie is, hoewel onderdeel van de BRAK, een onafhankelijke entiteit, opgericht om het vertrouwen in het systeem te vergroten. De ombudsman doet een voorstel om het conflict over de prijs op te lossen en volgens gesprekspartners gaan partijen hier tot nog toe altijd mee akkoord.

### 5.3.3. **Kwaliteit van juridische dienstverlening en toezicht**

De kwaliteit van de dienstverlening door advocaten is moeilijk meetbaar. Er zijn nauwelijks kwaliteitsindicatoren die een goed beeld geven van de kwaliteit. Volgens gesprekspartners garandeert het RVG een minimumtarief voor advocaten aan, waarmee nog een bepaalde kwaliteit kan worden gewaarborgd.

*“Het aantal advocaten in Duitsland is groot; eigenlijk zijn er te veel. Zonder dit systeem van prijsregulering zou dat leiden tot een lagere kwaliteit”*

Er zijn volgens onze gesprekspartners geen onafhankelijke websites waarop informatie kan worden ingewonnen over de kwaliteit van advocaten. Voor consumenten bestaan wel websites met een vergelijking van advocaten, maar deze sites zijn in hun gebruikswaarde beperkt, omdat zij nooit alle advocaten vergelijken. Bovendien wordt getwijfeld aan de betrouwbaarheid van deze websites, omdat advocaten die daarvoor betalen bovenaan in de ranking komen te staan. Op de website van BRAK kan wel worden gecontroleerd of iemand geregistreerd staat als advocaat. Hier is echter niets te vinden over de kwaliteit of specialisatie van de betreffende advocaat.

In Duitsland bestaat geen stelsel van toezicht op de kwaliteit van advocaten. Er zijn twee staatsexamens, maar als men die eenmaal heeft gehaald, blijft men voor altijd advocaat. Officieel moet een advocaat de ontwikkelingen in het recht bijhouden en zorgen voor bijscholing, maar op deze eisen wordt geen toezicht gehouden. Er staat ook geen sanctie op het niet nakomen van deze verplichtingen. Zo kan het gebeuren dat een advocaat twintig jaar inactief is geweest en vervolgens weer aan het werk gaat als advocaat. Een advocaat kan alleen uit het ambt worden gezet in zeer uitzonderlijke gevallen, bijvoorbeeld als hij fraude heeft gepleegd.

Een zekere mate van kwaliteit kan worden verwacht door te kiezen voor een Fachanwalt. Deze advocaten hebben een bepaald specialisme. Om deze titel te voeren moet jaarlijks een bepaald aantal zaken in het betreffende rechtsgebied worden behandeld. Daarnaast moet tien uur per jaar worden besteed aan bijscholing. Niet alle gesprekspartners hebben een hoge pet op van deze kwaliteitseisen. Tien uur per jaar wordt gezien als te weinig om kwaliteit te kunnen borgen. Verder wordt bijscholing ruim opgevat; een discussie over het onderwerp kan al voldoende zijn om mee te tellen als bijscholing.

### 5.3.4. **Rechtsbijstandsverzekeringen**

In Duitsland zijn ongeveer 50 rechtsbijstandsverzekeraars actief. In een standaard familiepolis zijn de volgende zaken gedekt:



- werkgerelateerde zaken (bijv. hulp als de werkgever het loon niet uitbetaalt of vakantie niet toestaat)
- privé zaken (bijv. hulp bij conflicten over contracten, reizen, consumentenzaken)
- verkeer (bijv. hulp bij het eisen van schadevergoeding na een ongeluk, hulp bij ontzegging rijbevoegdheid)
- strafrecht (bijv. met alcohol achter het stuur, rijden zonder gordel, enkelvoudige mishandeling)

Een dergelijke familiepolis is over het algemeen geldig voor alle inwonende familieleden, zoals bijvoorbeeld de echtgenoot, kinderen en grootmoeder. Volgens onze gesprekspartners zijn de kosten voor een rechtsbijstandsverzekering hoog. Uit een studie van Stiftung Warentest naar 55 rechtsbijstandspakketten van 30 rechtsbijstandsverzekeraars blijkt dat de prijzen uiteenlopen van € 161 tot € 403 per jaar. Een rechtsbijstandsverzekering wordt gezien als een luxeproduct. De reden dat toch veel mensen (40% van de huishoudens) een rechtsbijstandsverzekering hebben moet volgens gesprekspartners worden gezocht in de Duitse cultuur. Het is een aspect van de cultuur om zekerheid te willen hebben. Duitsers zijn bevreesd hoge kosten te moeten maken voor een advocaat en sluiten daarom een rechtsbijstandsverzekering af.

Een advocaat krijgt voor een zaak van een rechtsbijstandsverzekeraar altijd het RVG-tarief betaald. Indien een advocaat meer vraagt voor de afhandeling van de zaak dient de cliënt het verschil zelf bij te betalen. Daarnaast dient de cliënt per zaak een paar honderd euro eigen risico te dragen. Ook de kosten voor een eerste gesprek bij de advocaat (€ 190) dient de cliënt zelf te betalen. De kosten voor dit gesprek zijn altijd gelijk, ongeacht de tijd die de advocaat hiervoor uittrekt. Sommige advocaten zullen zorgen dat de cliënt na tien minuten weer buiten staat, anderen nemen de tijd om de cliënt te leren kennen en relevante informatie over de zaak in te winnen.

Bij rechtsbijstandsverzekeringen zijn in het algemeen geen advocaten werkzaam. De advocaten die er werken mogen geen juridisch advies geven aan verzekerden, omdat een advocaat onafhankelijk dient te zijn. Rechtsbijstandsverzekeringen hebben wel allemaal een telefonische hulplijn. Hier werken advocaten die onafhankelijk van de verzekeringsmaatschappij advies geven. Klanten kunnen hier terecht met hun juridische vragen. Eén van de consumentenorganisaties vindt dit een goed systeem voor de afhandeling van kleine zaken, maar is wel kritisch, omdat het voor een verzekeraar op deze wijze wel gemakkelijk is om klanten weg te houden bij een advocaat.

Een verzekerde mag zelf zijn advocaat uitkiezen, maar de rechtsbijstandsverzekeraar zal proberen de verzekerde naar een bepaalde advocaat te sturen waarmee een contract is afgesloten. Doordat deze advocaten vaker werken voor de rechtsbijstandsverzekeraar bestaat er bij de laatste vertrouwen in de kwaliteit die wordt geleverd. Tevens geldt veelal dat de rechtsbijstandsverzekeraar met deze advocaten afspraken heeft gemaakt over het tarief dat zij in rekening brengen voor buitengerechtelijke handelingen.

*Elke verzekering heeft een eigen risico. De verzekeraars gebruiken dat bedrag om de consument te stimuleren naar een advocaat te gaan met wie zij een contract hebben. 'Wanneer u naar deze advocaat gaat hoeft u geen € 150 eigen risico te betalen'. De verzekeraars gebruiken het eigen risico dus als financiële prikkel.*

De consumentenorganisatie maakt zich zorgen over de onafhankelijkheid van advocaten waarmee de rechtsbijstandsverzekeraars contracten hebben afgesloten. Een advocaat die

een contract heeft met een verzekeringsmaatschappij is wellicht eerder geneigd naar de belangen van de verzekeraar te kijken in plaats dan naar de belangen van de cliënt.

Sommige gesprekspartners geven aan dat een rechtsbijstandsverzekering voornamelijk nuttig is in zaken waarbij een grote waarde op het spel staat. Door een rechtsbijstandsverzekering worden echter ook kleine zaken gedekt, zodat het rechtssysteem wordt belast met zaken waarover zonder een rechtsbijstandsverzekering waarschijnlijk niet zou zijn geprocedeerd.

Het RVG zorgt er volgens de gesprekspartners voor dat verzekeraars weten wat voor kosten zij kunnen verwachten en daardoor wat de prijs voor de polis dient te zijn. Verzekeraars hebben inmiddels veel data verzameld en weten wat voor soort zaken zij kunnen verwachten en welke kosten die met zich meebrengen. De voorspelbaarheid zit hem in die zin niet zozeer in het feit dat de kosten gebaseerd zijn op het RVG-tarief, maar in het feit dat de verzekeraar data over een groot aantal jaren kan analyseren.

Indien een consument twee zaken binnen een jaar aanbrengt bij de rechtsbijstandsverzekering, kan de verzekeraar besluiten de verzekering te beëindigen. Indien men vervolgens een nieuwe verzekering wil afsluiten, zal men moeten melden dat de vorige verzekering door de verzekeraar is beëindigd. Verzekeraars hebben wat betreft een rechtsbijstandsverzekering geen acceptatieplicht.

#### **5.3.5. Innovatie en dynamiek binnen de advocatuur**

De grote advocatenkantoren werken steeds vaker voor een van tevoren afgesproken maximumbedrag. Dit bedrag kan uiteraard nooit onder het minimumtarief van het RVG worden vastgesteld. Bij een succes-fee wordt er een bonus betaald door de klant wanneer de zaak is gewonnen. Officieel is het volgens de wet niet mogelijk om te werken voor ‘no win less fee’ maar volgens een aantal gesprekspartners is dit in bepaalde deelmarkten (bijvoorbeeld bedrijfsrecht) wel geaccepteerd. In één geval is wel een tarief afhankelijk van de uitkomst geaccepteerd door de rechter. Dit betrof een zaak waarbij een grote erfenis in het geding was. De klant kon de advocaatkosten behorend bij de Streitwert niet opbrengen indien hij de zaak niet zou winnen. Indien hij wel zou winnen zou hij een groot vermogen krijgen en zou hij in staat zijn de advocaatkosten zonder problemen te betalen. In dit geval achtte de rechter het geoorloofd voor de advocaat om deze afspraak te maken.

Een andere betalingsformule is het zogenaamde ‘no win, RVG-fee’. Daarbij wordt een bepaald bedrag afgesproken (hoger dan het RVG-tarief), waarvoor de advocaat de zaak afhandelt. Wordt de zaak echter verloren, dan krijgt de advocaat slechts het RVG-tarief. Een dergelijke prijsafspraken is legaal.

Voorts zijn er bedrijven die een claim financieren. Er is daarbij een derde partij in het spel. Deze partij betaalt de advocaat indien de zaak wordt verloren. Wordt de zaak gewonnen, dan krijgt de derde een percentage van de winst (normaliter 30%). Hij draagt op die wijze het risico van de zaak. Een derde partij zal de claim uiteraard alleen financieren indien hij de kans op winst voldoende groot acht.

In deze lijn zijn er tevens bedrijven die een claim volledig overnemen van een cliënt. Zij betalen de cliënt een lager bedrag dan in vergelijking met de situatie waarin de cliënt de zaak zou winnen. Er kan hierbij bijvoorbeeld worden gedacht aan een claim die een klant heeft bij een vliegmaatschappij wegens vertraging. Het kan veel tijd kosten een dergelijke – terecht – claim te innen, omdat vliegmaatschappijen in dergelijke gevallen veelal afwijzend

reageren. Een bedrijf kan deze claim van de klant op de vliegmaatschappij overnemen. Voor een cliënt is dit aantrekkelijk, omdat hij direct een bepaald bedrag krijgt en hij verder geen omkijken meer heeft naar de zaak.

#### **5.3.6. Concurrentieverhoudingen**

Doordat er een uitgebreid monopolie in Duitsland is op het gebied van juridische dienstverlening, is er vrijwel geen externe concurrentie. Alleen indien de Streitwert onder de € 4.000 ligt, hoeft iemand geen advocaat in dienst te nemen om de procesvertegenwoordiging op zich te nemen. In zo'n geval kan hij zichzelf vertegenwoordigen. Vanaf € 4.000 is iemand die een juridisch geschil wil uitvechten verplicht een advocaat in de arm te nemen.

Door het overschot van advocaten op de markt is er behoorlijke concurrentie tussen advocaten. Hierdoor is er altijd wel een advocaat bereid om tegen het RVG-tarief te werken. Sinds 2006 kan er ook worden geconcurrereerd op prijs voor buitengerechtelijke juridische stappen. In de praktijk wordt er volgens onze gesprekspartners weinig op prijs geconcurrereerd; de prijzen worden niet verteld aan de cliënt. Prijzen worden ook niet gebruikt als mogelijkheid om mee te adverteren.

Concurreren op kwaliteit is vrijwel onmogelijk, omdat de kwaliteit van een advocaat niet inzichtelijk is voor een consument die niet of nauwelijks gebruik maakt van de diensten van advocaten. Er zijn geen kwaliteitsindicatoren. Daarnaast mag een advocaat niet adverteren met het percentage zaken dat hij heeft gewonnen.

### **5.4 Voor- en nadelen van tariefregulering**

#### **5.4.1. Inleiding**

In dit hoofdstuk worden de voor- en nadelen van tariefregulering in Duitsland besproken. Het gaat hierbij zowel om door onze gesprekspartners genoemde voor- en nadelen als om conclusies die wij zelf kunnen trekken op basis van deze gesprekken. Deze voor- en nadelen gelden voor de Duitse situatie. Hierbij moet bedacht worden dat de (rechts)cultuur in Duitsland, met de nadruk op het belang van zekerheid, een belangrijke rol speelt.

#### **5.4.2. Voordelen**

##### *Toegang tot het recht*

Het RVG-tarief is een minimumtarief. Dit minimumtarief dient ertoe een bepaalde kwaliteit van werkzaamheden te garanderen. Het RVG-tarief moet ervoor zorgen dat een cliënt altijd van tevoren kan weten wat hij dient te betalen. Door het overschot aan advocaten is er altijd een advocaat te vinden die bereid is om voor dit minimumtarief te werken. Dit vergroot de toegang tot het recht. Daarbij dient te worden aangetekend dat dit niet zozeer wordt veroorzaakt door het systeem, als door het overaanbod op de markt.

Het systeem is zo ingericht dat de waarde van het geschil (Streitwert) leidend is voor het bedrag dat dient te worden betaald aan een advocaat. Indien de Streitwert laag is, is het bedrag dat een advocaat ontvangt ook relatief laag. Dit vergroot de toegang tot het recht voor Duitsers.

##### *Transparantie en voorzienbaarheid*

Door veel gesprekspartners wordt de voorzienbaarheid van de kosten voor verzekeraars gezien als groot voordeel van het Duitse systeem. Doordat verzekeraars de kosten per zaak

kunnen inschatten op basis van de hun ter beschikking staande gegevens weten, kunnen zij hierop anticiperen. Het is niet zo dat daarmee de kosten per individuele zaak duidelijk zijn, echter dat gegeven de grote aantallen zaken het voor rechtsbijstandsverzekeraars mogelijk maakt een goede inschatting te maken.

Advocaten vinden het prettig dat zij niet hoeven te onderhandelen over het tarief. Immers, indien niets wordt afgesproken, geldt het RVG-tarief. Advocaten vinden het ongemakkelijk om over de prijs van hun dienst te spreken en focussen liever op de juridische bezigheden. Een advocaat weet van tevoren wat hij krijgt voor een zaak en die voorspelbaarheid wordt als prettig ervaren. Deze transparantie geldt echter alleen voor de advocaten.

Volgens sommige gesprekspartners biedt het systeem ook transparantie voor cliënten, omdat zij aan het begin van een zaak aan een advocaat kunnen vragen welk bedrag uiteindelijk dient te worden betaald. Als de vraag wordt gesteld dient de advocaat deze te beantwoorden. Deze transparantie is wel relatief; indien de Streitwert tijdens het proces verandert, zullen de advocaatkosten ook veranderen.

#### *Efficiëntie*

Een advocaat krijgt een vast bedrag betaald per zaak. Er is daarom een prikkel voor advocaten om efficiënter te werken. Indien een advocaat sneller werkt, zal zijn rendement hoger zijn.

### **5.4.3. Nadelen**

#### *Toegang tot het recht*

Het systeem is zo ingericht dat de waarde van het geschil (Streitwert) bepalend is voor het tarief van de advocaat. Indien de Streitwert laag is, is het bedrag dat een advocaat ontvangt laag én zijn de kosten voor de cliënt naar verhouding ook laag. Daardoor worden ook kleine geschillen uitgevochten in de rechtbank, waar dat niet het geval zou zijn geweest als de waarde van het geschil geen rol zou spelen in het tarief en het benodigde aantal uren van de advocaat bepalend zou zijn. Ook een zaak met een lage waarde kan veel werkzaamheden met zich meebrengen. De financiële prikkel om in kleine zaken toch te procederen zorgt voor een overbelasting van het systeem. Deze overbelasting wordt versterkt doordat rechtsbijstandsverzekeringen ook de geschillen met een lage Streitwert dekken. Hierdoor wordt het systeem belast met zaken waarover zonder een rechtsbijstandsverzekering wellicht niet zou zijn geprocedeerd.

De toegang tot het recht op basis van een rechtsbijstandsverzekering is groot voor de mensen die een rechtsbijstandsverzekering kunnen betalen. Een rechtsbijstandsverzekering is echter duur en niet iedereen kan zich een dergelijke verzekering veroorloven. Mensen die wel een rechtsbijstandsverzekering hebben spreken deze volgens gesprekspartners soms niet aan, omdat zij de eigen bijdrage niet kunnen opbrengen.

#### *Transparantie en voorzienbaarheid*

De transparantie van het systeem voor de klant lijkt beperkt. Het tarief is afhankelijk van het soort zaak en dient vermenigvuldigd te worden met een wegingsfactor. Aangezien er diverse factoren meespelen bij de berekening van de prijs, is het voor de klant van tevoren lastig om de prijs vast te stellen. De online tools die beschikbaar zijn om de klant te helpen met het inzichtelijk maken van het tarief, vereisen een behoorlijke kennis van zaken.

Zelfs als een klant vooraf bij de advocaat informeert naar het tarief, dan geeft dit geen zekerheid over het uiteindelijk te betalen tarief, omdat de Streitwert gedurende het proces kan veranderen.

#### *Efficiëntie*

Doordat de advocaat een bedrag per zaak ontvangt, heeft de advocaat een prikkel om een zaak snel voor de rechter te brengen. Zodra hij namelijk een processtap neemt, heeft hij recht op het RVG-tarief. Indien vervolgens de zaak eenmaal is aangebracht en er bijvoorbeeld een aanschrijving van de tegenpartij heeft plaatsgevonden, is er een prikkel om de zaak zo snel mogelijk af te handelen. Daarom zal er nadat de procedure is gestart vaak aangestuurd worden op een schikking. Daarnaast is er het risico dat de advocaat onvoldoende tijd steekt in de zaak, omdat zijn tarief onafhankelijk is van zijn tijdsbesteding. Efficiëntie kan op die manier leiden tot een ongewenst resultaat of een negatieve invloed hebben op de kwaliteit van dienstverlening.

#### *RVG-tarief te laag voor advocaten*

Het RVG-tarief voor zaken met een lage Streitwert is te laag voor advocaten om kostendekkend te zijn, tenzij er een groot aantal zaken wordt behandeld. Ook is het mogelijk om een praktijk draaiende te houden door middel van kruissubsidiering, waarbij zaken met een hoge Streitwert de zaken met een lage Streitwert compenseren. In de praktijk blijkt dat niet vaak voor te komen.

## 5.5 Samenvatting voor- en nadelen systeem Duitsland

Hieronder zijn de voor- en nadelen samengevat. Waar mogelijk zijn de voor- en nadelen van een zelfde onderwerp naast elkaar belicht.

TABEL 5.2 VOOR- EN NADELEN VAN TARIEFREGULERING ADVOCATUUR IN DUITSLAND

VOORDELEN	NADELEN
<p>Toegang tot het recht gewaarborgd doordat:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>-er altijd een advocaat bereid is om voor het lage RVG-tarief te werken.</li> <li>-het tarief voor zaken met een lage 'Streitwert' laag is.</li> </ul>	<p>Toegang tot het recht:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>-leidt tot overbelasting van het systeem doordat veel kleine zaken worden aangebracht.</li> <li>-toegang tot het recht met behulp van een rechtsbijstandsverzekering is duur en kan niet door iedereen worden opgebracht.</li> </ul>
<p>Transparantie:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>-duidelijk voor advocaat wat hij verdient, zonder dat hij hierover hoeft te overleggen met cliënt.</li> <li>-deels transparant voor de klant (indien hij er zelf om vraagt en er gedurende het proces niets verandert).</li> </ul>	<p>Transparantie:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>-tarief van een advocaat blijkt in de praktijk voor de klant niet inzichtelijk.</li> </ul>
<p>Efficiëntie:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>-er is een prikkel voor een advocaat om efficiënt te werken, omdat hij een bedrag per zaak krijgt</li> </ul>	<p>Efficiëntie:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>-er is een prikkel om zo weinig mogelijk uren aan de zaak te besteden, dit komt de kwaliteit van de dienstverlening niet ten goede.</li> <li>-er wordt niet het optimale uit de zaak gehaald, en er zal snel aangestuurd worden op schikken.</li> </ul>
Voorzienbaarheid kosten voor verzekeraars (met	

de kanttekening dat deze voorzienbaarheid te danken is aan statistieken).	
	Het RVG-tarief is te laag voor een advocaat om rond te kunnen komen.

## Casestudy Zweden

### 6.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt de casus Zweden behandeld. In paragraaf 6.2 wordt het stelsel van juridische dienstverlening geschetst. Paragraaf 6.3 geeft de ervaringen met dit stelsel weer. Paragraaf 6.4 beschrijft de voor- en nadelen van tariefregulering zoals deze worden gepercipieerd door de betrokkenen. Paragraaf 6.5 geeft een samenvatting.

### 6.2 Het stelsel van juridische dienstverlening

Zweden kent geen systeem van tariefregulering. Kenmerkend aan het Zweedse systeem is het ontbreken van een procesmonopolie voor advocaten, een wettelijk vastgesteld uurtarief voor door de staat gefinancierde rechtsbijstand dat uitstralingseffecten heeft naar de hele markt en de rol van verzekeraars voor dekking van juridische kosten voor consumenten.

De Zweedse markt voor juridische adviesdiensten kent een complexe opbouw. Deze bestaat uit de volgende elementen:

- Gefinancierde rechtsbijstand (tot een inkomensgrens van € 27.228 (260.000 SEK))<sup>73</sup>
- Uitgebreid en deels gecentraliseerd systeem van alternatieve geschil beslechting (alternative dispute resolution, ADR)
- Dekking van juridische kosten door de rechtsbijstandsverzekeraar.
- Juridische diensten op specifieke zaken aangeboden door andere bedrijven dan advocaten.
- Advocatenkantoren met dienstverlening aan consumenten en bedrijven.
- Positieve verplichting van overheidsinstellingen om burgers adequaat en objectief te informeren over hun rechten.

Zweden kent een systeem van gefinancierde rechtsbijstand. Hiervoor geldt een inkomensgrens van € 27.228. Men kan echter alleen voor gefinancierde rechtsbijstand in aanmerking komen indien een rechtsbijstandverzekering de betreffende zaak niet dekt. Wanneer men geen verzekering heeft, komt men in principe niet in aanmerking voor gefinancierde rechtsbijstand, indien men wel een verzekering had moeten hebben. Alleen wanneer men geen

---

<sup>73</sup> Alle bedragen in euro's in dit hoofdstuk zijn gebaseerd op de wisselkoers van 19 februari. De bedragen zijn afgerond.



verzekering heeft die men aan kan spreken (omdat bijvoorbeeld de verzekering eerst een bepaalde periode moet lopen voordat deze kan worden aangesproken), of indien het rechtsgebied niet wordt gedekt door de verzekering (bijvoorbeeld voogdijzaken) is het mogelijk om in aanmerking te komen voor gefinancierde rechtsbijstand. Met deze opzet poogt de Zweedse overheid het systeem van gefinancierde rechtsbijstand betaalbaar te houden door een rechtzoekende eerst alle andere financiële mogelijkheden te laten benutten. Voor de rechtsbijstand geldt een wettelijk bepaald tarief van € 136 (1.302 SEK) ex VAT (25%) per uur voor een advocaat.<sup>74</sup> Ook mag niet meer dan maximaal 100 uur worden gedeclareerd onder dit systeem, hoewel hiervoor beperkte uitzonderingsgronden bestaan. Daarnaast worden onderzoekskosten tot € 1.047 (10.000 SEK) vergoed. Alleen de eigen kosten worden vergoed; indien de zaak wordt verloren draait de rechtzoekende op voor de kosten van de tegenpartij.

Een rechtzoekende moet een eigen bijdrage betalen wanneer gebruik wordt gemaakt van gefinancierde rechtsbijstand. In tabel 6.1 is te zien hoe hoog het percentage van de eigen bijdrage is. Ook is er een minimum vastgesteld voor de eigen bijdrage.

**Tabel 6.1 eigen bijdrage**

FINANCIËLE BASIS (€)	PERCENTAGE EIGEN BIJDRAGE	MINIMUMBEDRAG EIGEN BIJDRAGE (€)
0 - 5.236	2%	---
5.236 - 10.472	5%	57
10.472 - 12.567	10%	105
12.567 - 15.709	20%	157
15.709 - 20.945	30%	209
20.945 - 27.228	40%	524

Naast het normale systeem van geschilbeslechting via de rechtbanken, bestaat er in Zweden een uitgebreid systeem van alternatieve geschilbeslechting. Deze vorm wordt gesubsidieerd door de Zweedse staat en is voor de partijen gratis. De grootste instantie op het gebied van alternatieve geschilbeslechting is de '*Allmänna reklamationsnämnden*': de Nationale instantie voor consumentenklachten. Bij deze instantie wordt een aanbeveling gedaan door een kamer bestaande uit een ervaren rechter en twee vertegenwoordigers van consumentenbelangenbehartigingsorganisaties en twee vertegenwoordigers van de bedrijfstak waarbinnen het geschil speelt. De aanbeveling is niet bindend, maar in bijna 90% van de gevallen wordt deze wel opgevolgd. Met een niet opgevolgde aanbeveling in de hand staat men sterk in een eventueel volgende gerechtelijke procedure. Naast de Nationale instantie voor consumentenklachten is er ook een grote instantie actief op het gebied van verkeersongelukken met persoonlijk letsel. Daarnaast is er een kleinere instantie op het gebied van conflicten met verzekeringsmaatschappijen. De ADR procedures zijn geheel schriftelijk. Elke ADR procedure kent een eigen minimumbedrag waarover het conflict moet gaan. Deze bedragen liggen tussen de € 104 en € 208 (1.000 SEK en 2.000 SEK).

In de jaren zestig was er geen door de staat gefinancierde rechtshulp in Zweden. Dit was de voornaamste reden dat verzekeringsmaatschappijen rechtsbijstand in hun bestaande polissen opnamen. Er was vraag naar en de Zweden waren bereid ervoor te betalen. In de jaren tachtig en het begin van de jaren negentig is de gefinancierde rechtshulp ontwikkeld. Vanaf dat moment hadden mensen die verzekerd waren recht op financiële compensatie vanuit zowel hun verzekering, als de staatskas. De staat en verzekeraars deelden de kosten over

<sup>74</sup> Dit bedrag wordt jaarlijks geïndexeerd.

het algemeen. In de jaren negentig van de vorige eeuw moest de staat bezuinigen en zag op dit gebied mogelijkheden. Vanaf het jaar 1997 is het systeem ‘eerst verzekering aanspreken, dan pas rechtsbijstand’ geïntroduceerd. De rechtsbijstandsverzekering is in Zweden gekoppeld aan andere verzekeringsproducten. Dit is al zo vanaf het ontstaan van de rechtsbijstandsverzekering. De belangrijkste verzekeringsproducten zijn de woon- en inboedelverzekering. In Zweden heeft 97% van de mensen een woon- en inboedelverzekering. Deze verzekering omvat derhalve tevens juridische bijstand in geval van conflicten in consumentenzaken. Onder een woon- en inboedelverzekering is iedereen die in dat huishouden leeft gedekt. De polis specificeert in het algemeen een maximumdekking voor juridische geschillen tot € 20.000 – 25.000. Hierbij zijn alle kosten van een juridisch adviseur, hetzij een advocaat dan wel een andere juridisch geschoolde adviseur, gedekt. Mocht de zaak worden verloren dan zijn de advieskosten van de winnende partij voor rekening van de verliezende partij. De verzekering dekt ook deze kosten. De verzekeraar keert 80% van de kosten van een juridisch adviseur uit tegen een uurtarief gelijk aan de norm die bij rechtsbijstand wordt gehanteerd, € 136 (1.302 SEK) ex VAT. De overige 20% moet de cliënt aan de advocaat zelf betalen. Vraagt de advocaat of juridisch adviseur een hoger tarief per uur dan dient de cliënt het verschil zelf te betalen. Naast de inboedelverzekering heeft onder andere ook de autoverzekering een rechtsbijstandsonderdeel waarmee verkeerszaken worden gedekt. In de verzekeringscontracten is bepaald dat kleine claims (ter waarde van € 2.094) niet voor dekking in aanmerking komen. Voor deze zaken geldt een versimpelde procedure bij de rechtbank, waarvoor geen rechtshulp verplicht is. In deze procedure geldt dat iedere partij zijn eigen kosten draagt. Het is daardoor voor een consument aantrekkelijk om zichzelf te vertegenwoordigen, omdat er dan geen kosten zijn voor juridische vertegenwoordiging. De uitzondering op de regel dat iedere partij in deze procedure zijn eigen kosten moet dragen, is als de rechter vermoedt dat de ene partij de andere partij zonder goede reden heeft gedaagd, bijvoorbeeld om een persoonlijke vete uit te vechten.

Naast de ‘gewone’ door de advocaat aangeboden diensten bestaan in de Zweedse markt partijen die juridische diensten aanbieden aan consumenten die gerelateerd zijn aan hun werkzaamheden. Een voorbeeld hiervan zijn de begrafenisondernemers die tevens juridische diensten aanbieden om erfeniszaken te behartigen, banken die testamenten opstellen, onroerende zaaktransacties effectueren en akten opstellen. In deze zaken speelt de notaris in Zweden een uiterst bescheiden rol. Ook komen zelfstandig gevestigde juridische adviseurs in de rechtbank om rechtsbijstand te leveren in bijvoorbeeld sociale kwesties als voogdij. In Zweden is geen procesmonopolie voor rechtszaken en kan een Zweed ook zichzelf representeren. Een uitzondering hierop zijn de strafzaken waarbij een advocaat wordt toegewezen; hier gelden dan de tariefregels van de gefinancierde rechtsbijstand.

In Zweden leveren 5.100 advocaten diensten aan consumenten en ondernemingen. Dit komt neer op ongeveer 1 advocaat per 1.900 inwoners. Er zijn ongeveer 1.600 advocatenkantoren in Zweden. Hierbij is dezelfde indeling te maken als in Nederland in kleine, middelgrote (20 met ongeveer 100 advocaten) en grote (ongeveer 10 met 300/400 advocaten) kantoren. Ongeveer de helft van alle advocaten heeft een eenmansbedrijf.

Advocaten zijn vrij in het bepalen van hun prijzen voor de zaken die zij aannemen. Kleine kantoren hanteren echter, voor zover een geschil wordt gedekt door de rechtsbijstandsverzekering, vaak het tarief van de gefinancierde rechtsbijstand. Grotere en gespecialiseerde kantoren hanteren ook hogere tarieven. Dit rechtsbijstandstarief speelt vooral in consumenten aangelegenheden. Voor bedrijven worden vaak andere, veelal hogere tarieven gehanteerd. Voor middelgrote kantoren moet hierbij gedacht worden aan tarieven rond € 314 (3.000 SEK) per uur.

Verder moet worden gemeld dat overheidsdiensten gehouden zijn om burgers adequaat en objectief te informeren over hun rechten en plichten. Dit geldt ook voor rechtbanken. Dit maakt dat Zweden zichzelf representeren in kleinere geschillen in de rechtbank, mede ook omdat de rechtsbijstandsverzekering deze kleinere zaken niet dekt.

## 6.3 Ervaringen met het stelsel

### 6.3.1. Gebruik van rechtshulp

In Zweden speelt voor consumenten vooral de verzekeraar een belangrijke rol in het betaalbaar houden van de rechtshulp. Indien men de verzekering niet kan aanspreken, kan men in aanmerking komen voor gefinancierde rechtshulp. Hiervoor geldt momenteel nog een inkomensgrens van € 27.228 (260.000 SEK) per persoon. Momenteel is er een voorstel in voorbereiding om de inkomensgrens aanzienlijk op te rekken naar € 41.890 (400.000 SEK). Hierbij zij vermeld dat de huidige inkomensgrens al sinds 1999 niet is aangepast. Ook werd opgemerkt dat onder de huidige inkomensgrens 43% van de Zweden in aanmerking komen voor gefinancierde rechtshulp, terwijl dit voor de grens in het voorstel voor 80% van de Zweden zou gelden. Gesprekspartners melden in dat kader dat de inkomensgrens voor de gefinancierde rechtsbijstand niet gebaseerd is op de overweging rechtsbijstand te verstrekken aan mensen met een laag inkomen:

*“Rechtshulp is er voor iedereen niet alleen voor de zwaksten.”*

Gelijke behandeling en de onverzekerbaarheid van sommige zaken (bijvoorbeeld voogdij zaken) spelen hierbij een belangrijke rol.

Voor het jaar 1997 had iedereen onder een bepaalde inkomensgrens recht op rechtsbijstand. Volgens de autoriteit voor rechtshulp werd er vroeger door veel meer mensen gebruik gemaakt van rechtsbijstand dan tegenwoordig. De cijfers in tabel 6.2 bevestigen dit.

**Tabel 6.2 impact van de hervormingen in 1997 op uitgaven en aantal zaken**

FINANCIERING VIA	JAAR	UITGAVEN (€ MILJOEN)	AANTAL ZAKEN
Gefinancierde rechtshulp	1994/1995	39,7	60.000
	2000	20,7	14.200
Rechtsbijstandsverzekering	1997	15,9	10.775
	2000	25,6	14.000

Bron: Killian & Regan (2004).<sup>75</sup>

Indien iemand een procedure wil starten dient hij eerst een uur naar een juridisch adviseur te gaan. Deze juridisch adviseur legt de opties aan de klant voor. De rekening van deze eerste afspraak wordt voor de helft vergoed door de rechtsbijstand instantie. Mensen zijn vrij om een advocaat of jurist in te schakelen voor hun vertegenwoordiging. Alleen iemand met een juridische opleiding worden vergoed door de rechtsbijstand organisatie. Als het een jurist betreft die geen ‘Advokat’ (iemand die toegelaten tot de Zweedse bar) is, zal de rechtsbijstandsorganisatie beoordelen of de jurist capabel is om de zaak te behandelen.

<sup>75</sup> Killian & Regan 2004.

### 6.3.2. **Betaalbaarheid, toegankelijkheid en transparantie**

Het systeem in Zweden geeft volgens onze gesprekspartners een goede toegang tot rechtshulp. Hierbij is het niet zo dat er geen drempels of eigen kosten zijn. Zo is er bij de gefinancierde rechtsbijstand sprake van een eigen bijdrage regeling die afhankelijk is van het inkomen en geldt er bij de rechtsbijstandverzekering een bijdrageregeling (80/20%) in de kosten en een declaratiemaximum. De alternatieve 'route' (ADR) is gratis toegankelijk en laagdrempelig vorm gegeven zonder dat per se juridische expertise nodig is.

Wordt de gesprekspartners gevraagd naar hoe zij eventuele tekortkomingen zien qua toegankelijkheid van het recht dan hebben zij moeite om deze te vinden, afgezien van de hier opgemerkte eigen bijdragen. Hiervan wordt overigens gezegd dat deze vooral ook dienen om een bewuste drempel op te werpen om niet alle zaken voor behandeling in het systeem te krijgen. Eén van onze gesprekspartners gaf aan dat mogelijk mensen onder of rond de inkomensdrempel zonder verzekering wel moeite kunnen hebben met de toegang tot het recht. Een voorbeeld kan zijn dat mensen in een uitkeringssituatie geen toegang hebben tot rechtshulp, omdat de uitkeringsinstantie niet bereid is de eigen bijdrage voor zijn rekening te nemen. Het is echter onbekend of, en indien ja, hoe vaak dit voorkomt. Met deze toegankelijkheid hangt de betaalbaarheid nauw samen. Gesprekspartners zijn van mening dat met de verzekeringsdekking voor juridische kosten de betaalbaarheid niet in het geding is. Wel wordt door de consumentenorganisatie opgemerkt dat er voor de rechtzoekende onzekerheid met betrekking tot de uiteindelijke kosten is aan het begin van een zaak. Het is immers nooit duidelijk hoeveel uren er aan een zaak worden besteed, dus hoeveel de eigen bijdrage zal betreffen. Daarnaast is van tevoren lastig te voorspellen of het limiet dat wordt vergoed door ofwel de verzekeringsmaatschappij ofwel de door de staat gefinancierde rechtshulp, wordt bereikt.

Het Zweedse systeem is sterk gericht op het buiten de rechtbank oplossen van geschillen, zowel via de ADR route als ook meermalen door onze gesprekspartners opgemerkte culturele achtergrond van Zweden om conflicten niet op de spits te drijven.

Deze neiging tot schikken is ook in het rechtssysteem ingebakken omdat rechters mede worden geprikkeld om partijen voor de laatste hoorzitting dan wel uitspraak te laten schikken. Volgens de gesprekspartners wordt ongeveer 90% van de zaken geschikt.

*'Een goede rechter zorgt ervoor dat partijen schikken voor uitspraak'.*

Onze gesprekspartners in de advocatenkantoren beamen deze neiging bij de rechters om partijen te laten schikken. Het voordeel hiervan voor partijen is dat de kosten van de procedure en de advocaatkosten bij de partijen zelf blijven en niet verschuiven naar de verliezende partij. In Zweden is het regel dat de verliezende partij de winnende partij de kosten vergoedt. De rechtbank kan hierbij de hoogte van de declaratie van de winnende partij matigen, afhankelijk van de omstandigheden.

### 6.3.3. **Kwaliteit van juridische dienstverlening en toezicht**

Zweden kent geen monopolie op het gebied van juridische dienstverlening. Volgens gesprekspartners kiezen cliënten toch vaak voor een advocaat wanneer er een juridisch probleem is ontstaan. Dit komt omdat 'Advokaat' een beschermde titel is, die men alleen mag gebruiken indien men toegelaten is tot de Bar. Aan toelating tot de Bar zijn eisen verbonden:

- Juridische opleiding;
- Vijf jaar ervaring bij andere advocaat;

- Bijscholing per jaar (18 uur).

Mensen komen niet vaak in aanraking met een juridisch probleem dat dermate escaleert dat juridische hulp nodig is. Onze gesprekspartner bij de Bar geeft aan dat wanneer een zaak voor het gerecht moet worden gebracht potentiële cliënten vrijwel altijd (90% tot 95% van de gevallen) kiezen voor een advocaat.

Om de titel van 'Advokat' te mogen blijven gebruiken, dient de advocaat 18 uren bijscholing te volgen per jaar. De controle hierop wordt niet rechtstreeks uitgevoerd door de Bar, maar door een gecertificeerde auditor. Volgens één van de gesprekspartners stelt deze controle weinig voor:

*"Eerder moest je nog bewijzen dat je achttien uur scholing hebt gevolgd, nu wordt er geen bewijs meer gevraagd en wordt het geaccepteerd als ik zeg dat ik aan de eis heb voldaan."*

Ook geven gesprekspartners aan dat er minder goede advocaten zijn. Echter voor de leek is de titel 'Advokat' het enige houvast en geldt voor de consument daarmee als waarborg voor een zekere kwaliteit.

Iemand wordt niet snel uit het register van de Bar geschrapt. Het is niet voldoende dat iemand geen goede advocaat is. Er moet daarvoor sprake zijn van ernstige overtredingen als bijvoorbeeld fraude.

Het is voor rechtzoekenden lastig om de kwaliteit van juridische dienstverleners in te schatten. Een hogere prijs betekent meestal betere kwaliteit, maar een lagere prijs hoeft niet per se een slechtere kwaliteit te betekenen, aldus gesprekspartners.

#### 6.3.4. Rechtsbijstandsverzekeringen

Opvallend in het hele systeem van rechtsbijstand is de diversiteit aan vormen van rechtsbijstand. De rechtsbijstandsverzekering dekt via de woon- en inboedelverzekering veel mogelijke consumentenconflicten die te maken hebben met aankopen in en om het huis en de inboedel. De rechtsbijstand die is ingesloten in de autoverzekering dekt juridische kosten verbonden aan verkeerscalamiteiten. Voor andere juridische problemen, bijvoorbeeld met werk, testamenten, strafrechtzaken, echtscheiding en voogdijzaken, dient een andere rechtsbijstandsvorm te worden aangesproken. Zo leveren de vakbonden juridische ondersteuning voor arbeidsconflicten en banken ondersteuning bij het opstellen van testamenten en de overdracht van onroerend goed. Voordeel van het Zweedse systeem is dat door het ontbreken van een procesmonopolie deze rechtsbijstand leveranciers ook indien nodig cliënten kunnen representeren in de rechtbank. Voor conflicten met bestuursorganen of overheidsinstanties geldt dat deze conflicten niet gedekt kunnen worden door de verzekering. Zweden dienen daarvoor elders steun te vinden. Gesprekspartners gaven hierbij aan dat de Zweden ook geneigd zijn om hier zichzelf te helpen en ook dat deze organen de betroffene fatsoenlijk moeten informeren. Een juridisch adviseur hoeft dan niet direct nodig te zijn.

Doordat de verzekering voor rechtsbijstandskosten een onderdeel vormt van andere verzekeringen, is het voor consumenten niet helder wat zij betalen voor het rechtsbijstandsdeel. De gesprekspartners wisten wel te vermelden dat het slechts een gering onderdeel van de totale prijs voor een verzekering betreft. Een verzekeringsmaatschappij heeft uitgezocht wat de kosten voor het onderdeel 'rechtsbijstand' per jaar ongeveer zijn; het betreft € 10 euro per jaar.

Een rechtsbijstandsverzekering kan pas worden ingeschakeld indien er sprake is van een juridisch geschil. Daarvoor dient de tegenpartij de claim te verwerpen. Wanneer de tegenpartij de claim nog niet verworpen heeft, is het geen bij de verzekeraar declareerbare claim. Kosten die voor die tijd zijn gemaakt (bijvoorbeeld het opstellen van een aanmaningsbrief door een advocaat), worden derhalve niet door de verzekeraar vergoed.

Indien de rechtsbijstandsverzekering wordt aangesproken, mag de klant zelf bepalen wie hij kiest voor zijn juridische advisering. De verzekering mag hierover geen aanbevelingen geven. Als een advocaat wordt gekozen dan wordt deze direct geaccepteerd door de verzekeraar. Echter, indien de klant een juridisch adviseur kiest voor zijn juridische ondersteuning, zal de verzekeraar willen dat deze adviseur bewijst dat hij geschikt is om de zaak te behandelen. Wanneer de verzekering wordt aangesproken dient een consument voorts 20% van de kosten voor de juridisch adviseur zelf te betalen. Hierbij is van belang dat de verzekeraar een uurtarief van € 136 vergoedt. De verzekeraar betaalt dus maximaal 80% van € 136 per uur. De verzekerde dient 20% van die € 136 plus alle kosten boven dit uurtarief zelf te dragen. Het minimum eigen risico dat de consument dient bij te dragen aan de advocaatkosten is € 157 (1.500 SEK).

Indien een verzekerde niet in staat is de eigen bijdrage te betalen, wordt dit niet gedekt door middel van gefinancierde rechtsbijstand. Een consument zit of in het ene systeem of in het andere systeem. De verzekeraar heeft ook een maximum aan het bedrag gesteld dat kan worden uitgekeerd. Dit verschilt per verzekering, maar ligt veelal rond de € 20.896 (200.000 SEK). Dit maximum is al enkele decennia hetzelfde en niet geïndexeerd. Voor de consumenten is dit ongunstig, omdat de kosten voor een advocaat wel zijn gestegen. De geïnterviewde consumentenorganisatie vindt dat de consument al een dermate hoog percentage moet bijdragen aan de advocaatkosten, dat het onredelijk is daar ook nog een maximumbedrag aan te verbinden. Daarbij is ook de context van belang dat het van tevoren voor een consument niet duidelijk is wat de totale kosten voor een zaak uiteindelijk zullen zijn, omdat onduidelijk is hoeveel uren er aan een zaak zullen worden besteed.

Voor advocaten zijn consumenten een mogelijk risico. Volgens één van de gesprekspartners hebben advocaten om die reden liever een bedrijf als klant, omdat de kans dat deze hun betalingsverplichtingen na komen groter is. Door de geïnterviewde advocaten is aangegeven dat er om die reden ook advocaten zijn die de rekening voor de verzekering 'opplussen'. Daarbij wordt de cliënt verteld dat de 20% niet betaald hoeft te worden, omdat de verzekeraar dit bedrag betaalt. Dit opplussen kan slechts gebeuren door het aantal uren dat gewerkt is aan de zaak te overdrijven, omdat het uurtarief voor een verzekeraar vaststaat. Ook een reden om de rekening op te plussen is gelegen in het feit dat het systeem door sommige advocaten als 'oneerlijk' wordt beschouwd.

*“Een advocaat die snel (en dus minder uren) en goed werkt wordt daarvoor niet beloond, maar krijgt juist minder betaald dan een advocaat die minder goed is en daardoor meer uren nodig heeft voor een bepaalde zaak.”*

Het systeem leidt derhalve tot een perverse prikkel, waarbij advocaten die snel werken geneigd kunnen zijn meer uren te schrijven. De visie op dit opplussen van het aantal uren en daarmee de rekening verschilt. De ene advocaat vindt dit frauduleus en onethisch, terwijl de andere advocaat dit een logisch gevolg van het oneerlijke urensysteem vindt.



De verzekeraar beoordeelt de rekening van de advocaat. Het bedrag dat wordt gerekend dient 'redelijk en noodzakelijk' te zijn. Indien de verzekeraar de factuur te hoog acht, dan heeft deze het recht om de rekening te verlagen. De begrippen 'redelijk en noodzakelijk' zijn ruime begrippen. Toch komt een aanpassing van de rekening en een discussie over de prijs niet vaak voor.

Zweedse verzekeringsmaatschappijen hebben geen advocaten in dienst die advies mogen geven aan cliënten. Ook mogen er geen contracten worden afgesloten met advocaten en mag men geen advocaten aanbevelen. De cliënt heeft het recht op vrije advocaatkeuze en de verzekeringsmaatschappijen mogen zich daar op geen enkele manier in mengen.

Zweden kent een hoge verzekeringsgraad; 97% van de mensen heeft een huis- of inboedelverzekering. Een verzekering is niet verplicht, maar om bijvoorbeeld een hypotheek te verkrijgen stelt de bank als voorwaarde dat er een verzekering wordt afgesloten. Een aantal groepen is vaak niet verzekerd zoals studenten, immigranten en mensen die langere tijd niet thuis wonen, zoals mensen in een ziekenhuis, psychiatrisch patiënten en gevangenen. Studenten hebben veelal geen zin om een verzekering te betalen, omdat het duur is ('everything is expensive for students, when it's not fun'). De reden dat immigranten geen verzekering hebben is, omdat ze niet bekend zijn met de regels en in het land van herkomst niet gewend zijn aan het hebben van een verzekering. De overheid probeert deze groepen voor te lichten over het belang van een verzekering.

Als een zaak verloren wordt, moet de verliezende partij de kosten van de winnende partij vergoeden. Deze kosten worden ook gedekt door de verzekering, tot het maximumbedrag waarvoor men verzekerd is. Is het maximumbedrag reeds bereikt door de eigen kosten, dan dient de cliënt de kosten van de winnende partij zelf te vergoeden. Volgens de koepel van verzekeraars is dit geen groot probleem, omdat dit jaarlijks maar honderd tot tweehonderd keer voorkomt. Volgens de vereniging voor kleine ondernemers en de consumentenorganisatie in Zweden is het maximumbedrag wel degelijk een groot probleem. Zij geven aan dat het maximumbedrag dat de verzekeraar uitkeert dermate gering is, dat er regelmatig wordt afgezien van procederen vanwege de angst zelf voor de kosten op te draaien. Daarnaast wordt aan bedrijven door advocaten vaak een hoger uurtarief gevraagd, wat kleine ondernemers ervan weerhoudt om een zaak te beginnen.

De rechtsbijstandsverzekering kan ook worden ingezet bij een conflict met de verzekeringsmaatschappij zelf. Ook hierbij levert het maximumbedrag voor consumenten volgens de consumentenorganisatie een probleem op.

*"Een verzekeringsmaatschappij weet dat de maximumvergoeding 200.000 SEK is, dus wordt de zaak gerekend en wordt er doorgeprocedeerd totdat dat bedrag op is."*

Wat verder als een probleem wordt gezien door gesprekspartners is dat mensen vaak niet doorprocederen, omdat het maximumbedrag van hun verzekering reeds bereikt is. Omdat men vanaf dat moment zelf opdraait voor de kosten, legt men zich neer bij de uitspraak van een rechter, ook indien men eigenlijk verder zou willen procederen.

### 6.3.5. Innovatie en dynamiek binnen de advocatuur

Met de verandering van het systeem in 1997 is er veel meer nadruk komen te liggen op de rechtsbijstandsverzekeringen. Deze hebben een prominente rol in het systeem gekregen. Er is geen procesmonopolie in Zweden, daardoor is het mogelijk dat er verschillende min of meer gescheiden deelmakten zijn ontstaan. Er is een markt voor ADR opgezet om zoveel



mogelijk klachten buiten de rechtbank te houden. Er zijn banken en uitvaartondernemers actief als juridisch adviseurs op onder andere de terreinen onroerend goed en familierecht. Zo handelt een uitvaartondernemer nu bijvoorbeeld erfenissen af.

Uitkomstafhankelijke tarieven, zoals no cure no pay, zijn toegestaan. Echter, de gedragscode van de Zweedse orde van advocaten schrijft over het algemeen voor dat no cure no pay zeer voorzichtig moet worden toegepast.

#### **6.3.6. Concurrentieverhoudingen**

Een van de meest opvallende karakteristieken van de Zweedse markt is het uiteenvallen in deelmarkten voor specifieke juridische gevallen. Dit wordt mede veroorzaakt door het ontbreken van het monopolie op juridische dienstverlening. Voor specifieke diensten zijn specifieke partijen opgestaan, zogenoemde 'one stop shops'. Daarbij verzorgt de uitvaartondernemer niet alleen de uitvaart, maar ook de afhandeling van de erfenis. Mensen vinden het in zo'n geval prettig dat alles door één partij wordt afgehandeld. Daarnaast zijn ook zelfstandige juridische adviseurs actief op diverse gebieden. Zij zijn niet verenigd en er zijn geen cijfers over aantallen bekend. Voorts heeft de overheid door middel van het organiseren van de alternatieve geschilbeslechting een specifieke afhandelingsroute ontwikkeld voor veel zaken op het terrein van civielrecht. Onze gesprekspartners geven aan advocaten vrijwel geen concurrentie te duchten hebben op het gebied van procesvertegenwoordiging door andere juridische adviseurs.

### **6.4 Positieve en negatieve ervaringen met het stelsel**

#### **6.4.1. Inleiding**

In dit hoofdstuk worden de positieve en negatieve ervaringen met het stelsel in Zweden besproken. Deze ervaringen gelden voor de Zweedse situatie. Hierbij moet worden bedacht dat de (rechts)cultuur in Zweden, met de nadruk op conflictvermijding en een schikking van zaken, een belangrijke rol speelt.

#### **6.4.2. Positief**

##### *Toegang tot het recht*

De toegang tot het recht is voor veel Zweden gewaarborgd. Het verzekeringssysteem dekt veel voorkomende zaken, terwijl voor andere zaken wordt geschikt of buiten de rechtbank naar een oplossing wordt gezocht. Er is derhalve vrijwel altijd wel een manier om een conflict op te lossen. Door het ontbreken van een procesmonopolie hebben bedrijven de kans gekregen om ook juridische hulp aan te bieden, zodat bijvoorbeeld een begrafenisondernemer ook testamenten afwikkelen.

Een cliënt (met verzekering) weet dat voor een belangrijk deel zijn juridische kosten gedekt worden. Voor een cliënt geldt dat hij slechts 20% van de kosten zelf hoeft te betalen. Dit is een groot voordeel voor de toegang tot het recht. Daarnaast zijn de tarieven in de markt relatief laag, omdat de verzekeraars de prijs zetten voor advocaten. Zij hanteren hiervoor het wettelijk vastgestelde rechtshulpstarief. Er is altijd wel een advocaat te vinden die bereid is om tegen het tarief dat de verzekeraar betaalt te werken.

##### *Efficiëntie*

Zowel bij door de staat gefinancierde rechtshulp als bij verzekeringszaken dient men een eigen bijdrage te betalen. Dit levert een prikkel tot schikken op. Ook zorgt het, in samenhang met de door verzekeraars bepaalde minimumwaarde van een conflict, ervoor dat het systeem niet overspoeld wordt met zaken. Voorts is er naast het traditionele rechtssysteem ook een uitgebreid ADR systeem in Zweden. Dit systeem zorgt ervoor dat zaken niet in de rechtbank terechtkomen, maar buiten de rechtbank op een goedkopere manier worden afgehandeld.

Ook op een ander vlak is er sprake van een efficiëntieprikkel. De verzekeraar keert een maximumbedrag per zaak uit. Advocaten zullen proberen een zaak binnen het door de verzekeraar gestelde maximum te houden om betalingsproblemen bij cliënten te vermijden.

#### *Kostenbesparing overheid*

In 1997 is het systeem voor rechtshulp in Zweden veranderd. Vanaf toen gold het principe dat men eerst de rechtsbijstandsverzekering diende aan te spreken. Men komt pas in aanmerking voor door de staat gefinancierde rechtshulp, wanneer de rechtsbijstandsverzekering de betreffende zaak niet dekt. Dit principe heeft geleid tot een kostenbesparing voor de overheid.

### **6.4.3. Negatief**

#### *Toegang tot het recht*

Bij zowel rechtsbijstandsverzekeringen als door de staat gefinancierde rechtshulp zit er een maximum aan het bedrag dat wordt vergoed. Dit maximum zorgt ervoor dat consumenten en kleine ondernemers soms geen proces (kunnen) beginnen. Ook kan het hierdoor voorkomen dat het proces voortijdig wordt gestopt of dat men niet in beroep kan gaan.

Ook de eigen bijdrage bij zowel door de staat gefinancierde rechtshulp als rechtsbijstandsverzekeringen beperkt de toegang tot het recht. Sommige consumenten en kleine ondernemers kunnen deze eigen bijdrage niet opbrengen.

Voor juridische conflicten met een relatief lage waarde sluit de rechtsbijstandverzekering de dekking uit. Hoewel dit ertoe kan leiden dat in deze gevallen de consument slechts beperkte toegang heeft tot het recht, namelijk voor zover deze de financiële middelen heeft om de kosten van rechtsbijstand te dragen, staat daar tegenover dat de consument voor deze zaken geen juridische bijstand hoeft in te schakelen.

De rechtsbijstandsverzekeraars spelen in het Zweedse systeem een uiterst belangrijke rol. Zij bepalen via de contractuele voorwaarden in de polis de toegang tot het recht en daarnaast bepalen zij de uurtarieven die advocaten voor consumenten in rekening kunnen brengen. Deze centrale rol kan negatief uitwerken voor de toegang tot het recht indien de kosten van een juridische procedure niet meer in voldoende mate gedekt wordt door de polis. Ook de invloed op de tariefstelling in de markt maakt dat de concurrentie onder advocaten beperkt is, zowel voor de mogelijkheid diensten tegen lagere als ook hogere tarieven aan te bieden.

#### *Efficiëntie*

De meeste mensen in Zweden hebben een rechtsbijstandverzekering. Gegeven deze situatie is er voor een groot aantal Zweden de prikkel om de verzekering aan te spreken in geval van een conflict. Ter voorkoming van een mogelijk overbodig gebruik van de verzekering hebben

de verzekeraars een minimumbedrag opgenomen in de contracten. Zaken beneden deze minimumwaarde worden niet vergoed.

Aangezien het uurtarief relatief laag is voor juridisch hulp bij gefinancierde rechtshulp en rechtsbijstandsverzekeraars, is er een prikkel voor advocaten om meer uren te schrijven dan men werkt, of om niet efficiënt te werken.

## 6.5 Samenvatting voor- en nadelen systeem Zweden

Hieronder zijn de voor- en nadelen samengevat. Waar mogelijk zijn de voor- en nadelen van een zelfde onderwerp naast elkaar belicht.

**Tabel 6.3 voor- en nadelen van systeem zweden**

VOORDELEN	NADELEN
<p>Toegang tot het recht gewaarborgd doordat:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- er is altijd wel een manier om een conflict op te lossen, ofwel omdat de zaak door de verzekering wordt gedekt, ofwel omdat er wordt geschikt of buiten de rechtbank naar een oplossing wordt gezocht.</li> <li>- er is altijd wel een advocaat te vinden die bereid is om tegen het tarief dat de verzekeraar betaalt te werken.</li> <li>- een cliënt hoeft maar een deel van de kosten zelf te betalen.</li> </ul>	<p>Toegang tot het recht vermindert doordat:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- het maximumbedrag dat wordt vergoed door verzekeringsmaatschappijen en door de staat gefinancierde rechtsbijstand, ervoor zorgt dat mensen soms geen proces beginnen of vroegtijdig moeten stoppen.</li> <li>- de eigen bijdrage aan advocaatkosten niet door iedereen kan worden opgebracht.</li> <li>- de rechtsbijstand voor geschillen met een geringe waarde is uitgesloten door rechtsbijstandsverzekeringen.</li> <li>- de invloed van verzekeraars groot is via de polisvoorwaarden als ook op de uurtarieven van advocaten.</li> </ul>
<p>Efficiëntie:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- eigen bijdrage levert een prikkel tot schikken op.</li> <li>- geschillen met een geringe waarde zijn uitgesloten, hierdoor wordt het systeem niet overspoeld met zaken.</li> <li>- het uitgebreide ADR systeem zorgt ervoor dat zaken op een goedkopere manier dan in de rechtbank worden afgehandeld.</li> </ul>	<p>Efficiëntie:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- omdat vrijwel iedereen een rechtsbijstandsverzekering heeft, is er een prikkel om deze ook te gebruiken.</li> <li>- het uurtarief voor advocaten is laag bij gefinancierde rechtshulp en rechtsbijstandsverzekeraars, daardoor is er een prikkel voor advocaten om meer uren te schrijven dan men werkt of niet efficiënt te werken.</li> </ul>
<p>Voorzienbaarheid kosten voor verzekeraars (met de kanttekening dat deze voorzienbaarheid te danken is aan statistieken).</p>	
<p>Kostenbesparing voor de overheid:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- men komt pas in aanmerking voor door de staat gefinancierde rechtshulp, wanneer de rechtsbijstandsverzekering de betreffende zaak niet dekt. Dit heeft geleid tot een kostenbesparing voor de overheid.</li> </ul>	

## Analyse van de casestudy's

### 7.1 Inleiding

In de voorgaande hoofdstukken is gebleken dat de context in elk van de vier casestudy's steeds verschillend is. Elk rechtssysteem heeft een eigen geschiedenis en kent daarmee een andere structuur van de beroepsgroep en andere wetgeving. In Duitsland is bijvoorbeeld sprake van een markt waar alleen advocaten juridische diensten mogen aanbieden en een systeem van tariefregulering dat al 135 jaar bestaat. Zweden heeft een rechtssysteem dat in grote mate kenmerken draagt van een verzekeringsstelsel. Tijdens de gesprekken blijkt dat in beide landen, met elk dus een afwijkend systeem, de meerderheid van de geïnterviewde respondenten het eigen systeem als prettig ervaart. Er is daarbij sprake van 'padafhankelijkheid'; de gebeurtenissen en keuzes die in het verleden zijn gemaakt, hebben gezorgd voor het rechtssysteem zoals het op dit moment is. De specifieke context en structuur van het rechtssysteem zorgt ervoor dat ervaringen die in het ene land opgedaan zijn, niet zomaar toegepast kunnen worden in het andere land. Alhoewel de (rechts)cultuur wellicht als onderdeel kan worden gezien van de specifieke context van een bepaald rechtssysteem is het belangrijk deze hier apart te benoemen. De cultuur in Zweden is een andere dan die in Duitsland en beide zijn weer anders dan de cultuur in Nederland. Dit maakt dat de werking van het systeem mede in het licht moet worden gezien van de rechtscultuur. Overname van onderdelen van het ene systeem in het andere hoeft daarmee nog niet tot eenzelfde ontwikkeling te leiden zoals die in het oorspronkelijke systeem is geweest. Wel kunnen de casestudy's ons afzonderlijk en in vergelijking laten zien hoe in de diverse systemen de problemen die de werking van de markt beïnvloeden worden gepoogd om op te lossen.

### 7.2 Theoretische reflectie op de bevindingen

Worden de resultaten van de casestudy's eerst in het licht van het theoretisch kader geplaatst, dan valt op dat geen van de onderzochte stelsels elementen van een maximumprijs in zich heeft. In Duitsland specificiert het Rechtsanwaltsvergütungsgesetz (RVG) een (complex samengesteld) minimumtarief, terwijl in Zweden het rechtshulpstarief richtinggevend is als minimum voor een groot deel van de (consumenten)markt, zonder wettelijk voorgeschreven te zijn. Maximumtarifiering blijkt in Europa nauwelijks voor te komen, met uitzondering van Malta. De in het theoretisch deel geschetste consequenties van maximumtarieven zijn daarmee helaas niet empirisch te staven. Minimumtarieven zijn er wel, waarbij

Duitsland de meest uitgebreide regelgeving heeft. Eén van de bevindingen in het theoretisch deel was dat minimumtarieven kunnen leiden tot overwinsten bij aanbieders indien de tarieven boven het evenwicht worden vastgezet. Dit geeft een prikkel tot toetreding. In Duitsland lijkt deze toetreding via het procesmonopolie geheel gereguleerd. Desalniettemin is in Duitsland sprake van een groot aantal advocaten waarvoor aangegeven wordt dat een aanzienlijk deel onderbezet dan wel werkloos is. De toetreding lijkt daarmee niet te worden ingeperkt. Toetreding is mogelijk zodra de opleiding tot advocaat (inclusief staatsexamen) is afgerond. Daarbij komt ook dat de Duitse advocaat voor het leven advocaat is, of deze nu wel of niet actief is als juridisch dienstverlener. De uitkomst is dat er een overschot aan advocaten actief is op de Duitse markt. Tevens wordt gesteld dat het exploiteren van een willekeurig (klein) kantoor of eenmanszaak op alleen zaken met RVG tarieven niet goed mogelijk is. Het minimumtarief lijkt daarmee eerder onder het prijsevenwicht dan erboven terecht te zijn gekomen. Gegeven deze situatie is het niet verwonderlijk dat zaken zo snel mogelijk naar een declaratie moment worden gebracht. Investeren in kwaliteit en vakontwikkeling loont ook niet voor de individuele advocaat; wel voor de specialist en voor grotere kantoren die hogere tarieven kunnen vragen aan meer draagkrachtige klantgroepen, dat wil zeggen rijkere particulieren en bedrijven.

In Zweden is de situatie anders. Het vastgestelde tarief voor de door de staat gefinancierde rechtshulp wordt als richtsnoer gebruikt door onder andere de rechtsbijstandsverzekeraars. De dekking van kosten is gebonden aan een maximum, er geldt een eigenbijdrageregeling en kleine zaken zijn uitgezonderd van dekking. Naast mogelijk strategisch declareren door advocaten om het maximale uit de verzekering te halen, geldt voor consumenten dat procederen daardoor nog soms aanzienlijke kosten met zich mee kan brengen. Dit ondanks het beperkte uurtarief – dat in tegenstelling tot Duitsland volgens de gesprekspartners wel een marginale positieve exploitatie mogelijk maakt. Deze kosten dwingen consumenten tot schikken of tot het zoeken van alternatieve geschilbeslechting, die de Zweedse overheid vervolgens subsidieert, of het er maar bij laten. Enkele gesprekspartners geven aan dat dit laatste in de Zweedse situatie ook voorkomt waarbij het moeilijk is aan te geven hoe groot dat probleem daadwerkelijk is. Het systeem is daarmee meer kosten efficiënt, echter perkt via deze eigen bijdrage de toegang tot de rechter in. In het Zweedse systeem zijn wel aanzienlijk meer marktpartijen actief op deelmarkten dan in Duitsland, mede door het ontbreken van een procesmonopolie. Toch blijkt ook hier de advocatenmarkt zich in te richten op een soortgelijke wijze als in Duitsland en Nederland. Er zijn veel kleine kantoren, een aantal middelgrote en een beperkt aantal hele grote kantoren. De laatste twee typen werken tegen hogere tarieven dan de kleine kantoren en vooral ook voor bedrijven.

Wordt de situatie in Nederland voor het notariaat en de advocatuur tezamen bezien, dan kan worden gesteld dat het afbouwen van het stelsel van tariefregulering in het notariaat heeft geleid tot het verdwijnen van het verschijnsel van kruissubsidiëring tussen onroerend goed en familierechtzaken en het competitiever worden van de markt. Echter, zonder dat hierbij de transparantie in prijs en kwaliteit is toegenomen. Wel heeft het loslaten van de tariefregulering geleid tot meer concurrentie, innovatie en een daling van de prijs. Deze verandering in het notariaat heeft wel de nodige tijd gekost. De idee, zoals enkele gesprekspartners in de advocatuur uiten, dat met de invoering van tariefregulering concurrentie, transparantie en innovatie wordt aangewakkerd lijkt hiermee niet te stroken. Dit is juist opgetreden bij het loslaten van de regulering, met als uitzondering de transparantie. Zowel het notariaat als de Duitse situatie laat zien dat het stellen van de tarieven en de regels omtrent toetreding belangrijke consequenties heeft voor de ontwikkeling van de markt. In het notariaat maakten de strikte toetredingsregels en de gestelde tarieven een winstgevende exploitatie mogelijk. In Duitsland liggen tarieven lager zodanig dat een winstgevende exploi-

tatie nauwelijks mogelijk lijkt en is de toetreding aanzienlijk minder strikt. Dit leidt tot een situatie van een overschot aan advocaten. Desalniettemin leidt dit in Duitsland niet tot meer transparantie en lagere tarieven.

Onderstaande tabel laat zien dat het aantal advocaten per hoofd van de bevolking sterk verschilt. In Zweden zijn de minste advocaten, in Duitsland zijn de meeste advocaten. Het toont aan dat de drie markten verschillend zijn georganiseerd en dat dit consequenties heeft voor de beroepsgroep.

**Tabel 7.1 vergelijking advocaten**

LAND	1 ADVOCaat PER...
Duitsland	500 inwoners
Nederland	900 inwoners
Zweden	1900 inwoners

Uit de casestudy's zelf blijken informatieasymmetrie en agentschapsproblemen van aanzienlijke invloed te zijn op de werking van de markt. Dit wordt hieronder voor de vier casestudy's (Nederlandse advocatuur, notariaat, advocatuur in Duitsland en in Zweden) nader uitgewerkt aan de hand van de specifieke thema's die in voorgaande hoofdstukken zijn besproken, namelijk betaalbaarheid/toegankelijkheid, transparantie, kwaliteit van de dienstverlening, innovatie en dynamiek en concurrentie. De volgende paragraaf vergelijkt de bevindingen van de vier casestudy's met elkaar en beschrijft de voor- en nadelen van de introductie van een systeem van tariefregulering.

## 7.3 Vergelijking van de vier bestudeerde stelsels

### 7.3.1. Procesvertegenwoordiging

In Nederland is er sprake van een gedeeltelijk procesmonopolie. Er is geen procesmonopolie in kantonrechtzaken. Hier mag iedere rechtzoekende zichzelf verdedigen, of zich laten vertegenwoordigen door een ander. De kantonrechter is bevoegd voor zaken tot € 25.000, voor consumentenkrediet tot € 40.000 en voor consumentenkoop. Zweden kent geen procesmonopolie. Iedereen mag zichzelf of iemand anders verdedigen in de rechtbank. Wel worden door de verzekeringsmaatschappijen en door de rechtsbijstand alleen de kosten voor een advocaat of een persoon met aantoonbare juridische kennis vergoed. Hierdoor, en door het feit dat de term 'Advokat' voor Zweden een zekere kwaliteitswaarborg betekent, kiezen Zweden voor hun procesvertegenwoordiging uiteindelijk in de meeste gevallen (95%) toch voor een advocaat. De afwezigheid van een procesmonopolie leidt er derhalve niet toe dat de kwaliteit in de juridische dienstverlening afneemt, omdat ook de advocatuur een belangrijke rol blijft spelen. Waar Zweden in het geheel geen procesmonopolie kent, is in Duitsland sprake van een tegenovergestelde situatie. In Duitsland is vrijwel elke vorm van juridische dienstverlening voorbehouden aan advocaten. Het procesmonopolie geldt voor zaken met een Streitwert hoger dan € 4.000. Bij zaken met een lagere Streitwert is het toegestaan dat een persoon zichzelf vertegenwoordigt. Het is echter niet toegestaan dat iemand anders dan een advocaat of de betreffende persoon zelf in een dergelijk geval de zaak behartigt. Juridische advisering door andere personen dan advocaten is alleen toegestaan wanneer het een gebied betreft waarin er een verbinding is met het werk dat men verricht (bijvoorbeeld een architect die voorlichting geeft over bouwvergunningprocedures). Vanwege de strenge regels omtrent juridische advisering in Duitsland bestaat er vrijwel geen markt voor juridische adviseurs die geen advocaat zijn.

### 7.3.2. Betaalbaarheid/toegankelijkheid

De verwachting van respondenten is dat het tarief van advocaten door het invoeren van tariefregulering in Nederland zal dalen en de betaalbaarheid van de juridische dienstverlening vergroot zal worden. In Duitsland hebben de wettelijk vastgestelde tarieven uit het RVG ertoe geleid dat er altijd wel een advocaat te vinden is die de consument wil vertegenwoordigen tegen een relatief laag tarief, ondanks dat de advocaat er ook voor kan kiezen een hoger tarief te vragen dan in het RVG is voorgeschreven. Toch is de vraag of daarmee de toegankelijkheid groter is dan in Nederland; een consument moet alsnog de juiste wegen bewandelen om een dergelijke advocaat te vinden. In Zweden is de betaalbaarheid het grootst van de onderzochte landen, met name door de hoge verzekeringsgraad en doordat de advocaten hun tarieven vaak baseren op het richtsnoer dat voor legal aid is vastgesteld.

In de gesprekken is door verschillende geïnterviewden aangegeven dat een systeem van tariefregulering het effect lijkt te hebben dat er een vorm van kruissubsidiëring ontstaat. In het notariaat was daar volgens sommige van onze respondenten sprake van doordat de tarieven voor het personen- en familierecht onder de kostprijs lagen (nadeel voor het notariaat, voordeel voor de consument), en de tarieven voor de sector onroerend goed er boven (nadeel voor de consument, voordeel voor het notariaat). Het gevolg van het afschaffen van de vaste tarieven was dat de tarieven voor het personen- en familierecht zijn gestegen en de tarieven voor het onroerend goed zijn gedaald. In Duitsland is volgens enkele gesprekspartners kruissubsidiëring nodig omdat op het tarief dat men voor kleine zaken (zaken met een lage Streitwert) ontvangt vrijwel geen praktijk kan draaien. Er dienen daarom ook zaken met een hoge Streitwert te worden behandeld of men dient een groot volume aan zaken met een kleine Streitwert te hebben. Volgens andere gesprekspartners is er in Duitsland tegenwoordig nog maar weinig sprake van kruissubsidiëring, omdat kantoren zich specialiseren in ofwel grote ofwel kleine zaken. Ook geven gesprekspartners aan dat er in de gesubsidieerde rechtsbijstand in Nederland sprake is van kruissubsidiëring. Advocaten geven aan dat ze op een bepaald type zaak winst maken en op andere typen zaken verlies draaien. In Zweden – waar geen tariefregulering geldt – spreekt geen van de geïnterviewden over kruissubsidiëring. Vrijwel iedereen vindt dat een redelijk uurtarief gevraagd wordt voor advocaatdiensten. In het Zweedse systeem lijken minder problemen te zijn ten aanzien van de betaalbaarheid voor de cliënt dan in Duitsland of Nederland, mede door de uitgebreide dekking via rechtsbijstandsverzekeringen in aanvulling op de gefinancierde rechtshulp.

### 7.3.3. Transparantie

In het notariaat in Nederland was en in de Duitse advocatuur is sprake van een complex systeem van tariefregulering. In beide systemen heeft het reguleren van de tarieven geleid tot een uitgebreid stelsel van tarieven (het tarievenboekje bij het Nederlandse notariaat, de bijlagen bij het RVG in Duitsland) op basis waarvan de notaris of de advocaat kan berekenen wat het tarief voor bepaalde diensten of producten is. Hoewel de tarieven voor de beroepsgroep zekerheid geven, worden beide systemen als ingewikkeld en niet transparant gezien voor consumenten. De Duitse consumentenbond is om deze reden zeer kritisch over het huidige systeem.

De verwachting van de respondenten in de Nederlandse advocatuur is dat tariefregulering zal leiden tot meer transparantie van de prijzen. In de systemen die tariefregulering kennen, blijkt dit echter niet direct het gevolg te zijn dat optreedt. In alle systemen is sprake van een gebrek aan transparantie, ook ten aanzien van de prijs. Daarnaast geldt dat ook de kwaliteit in alle systemen niet transparant is.



#### 7.3.4. **Kwaliteit van de dienstverlening**

De verwachting in Nederland is dat advocaten door tariefregulering meer kostenbewust zullen gaan werken. Er ontstaat een prikkel om minder uren aan een product of dienst te besteden. Vraag is wat tariefregulering voor gevolgen zal hebben voor de kwaliteit. Tariefregulering kan behalve tot kostenbewuster werken ook leiden tot minder zorgvuldigheid omdat er sneller gewerkt wordt of door goedkopere, minder gekwalificeerde medewerkers.

Uit de verschillende casestudy's blijkt dat er een positiever beeld bestaat over de kwaliteit in systemen waar tariefregulering geldt of gold – de Duitse advocatuur en het Nederlandse notariaat – dan waar dat niet het geval is. Dit is gebaseerd op het idee dat in concrete zaken geen tijd hoeft te worden gestoken in het onderhandelen over tarieven. Daardoor is er meer tijd voor behandeling van de zaak en voor service en klantvriendelijkheid. In beide systemen gaat men er ook vanuit dat, door het stellen van een minimumprijs, de kwaliteit geborgd is; er bestaat immers geen mogelijkheid om onder de kostprijs te concurreren. Toch blijft de bevinding in dit onderzoek dat ook in deze systemen de kwaliteit van juridische dienstverlening weinig inzichtelijk en moeilijk meetbaar is. Een oplossing voor de geringe kwaliteitsborging lijkt tariefregulering dus niet.

In Zweden lijkt sprake van een efficiënter systeem dan in de andere onderzochte landen, onder andere omdat partijen sneller geneigd zijn tot schikken en veel zaken niet in de rechtbank worden behandeld. Dit in tegenstelling tot Duitsland, waar juist veel geschillen, groot en klein, bij de rechtbank worden beslecht. Nadeel in het Zweedse systeem, waar vaste uurtarieven gelden, is dat er mogelijk strategisch uren geschreven wordt door juridisch adviseurs ten laste van de verzekeraar of rechtshulpinstantie en rechtzoekenden vanwege de benodigde eigen bijdragen een belemmering ervaren bij de toegang tot het recht. Hoewel Zweden geen procesmonopolie kent zoals Nederland, blijkt in de praktijk dat de meeste Zweden toch kiezen voor een advocaat. De titel 'advocaat' is beschermd in Zweden en functioneert voor cliënten als het ware als een kwaliteitskeurmerk.

#### 7.3.5. **Verzekerbaarheid**

Een verwachting aan het begin van dit onderzoek was dat de verzekerbaarheid door tariefregulering vergroot zou worden, doordat rechtsbijstandsverzekeraars voor elke zaak precies zouden weten wat deze zou gaan kosten. Door de voorspelbaarheid van kosten zou een verzekeraar zijn premies beter kunnen afstemmen en dit zou leiden tot een hogere verzekeringsgraad. Uit dit onderzoek is dit niet overtuigend bewezen. De verzekeringsgraad op het gebied van juridische dienstverlening in Duitsland en Nederland – dus in het ene land mét tariefregulering en in het andere land zonder tariefregulering – is op dit moment vergelijkbaar. In beide landen is ruim de helft van de inwoners verzekerd voor rechtsbijstand. Als groot voordeel van het Duitse systeem is aangegeven dat de poliskosten gemakkelijk in te schatten zijn, omdat de tarieven voor rechtshulp vastgesteld zijn in het RVG. Hierbij wordt ook telkens genoemd dat Duitse verzekeraars beschikken over statistieken aan de hand waarvan zij het aantal zaken en de kosten daarvoor kunnen inschatten. Dit zelfde gebeurt echter ook in Nederland; rechtsbijstandsverzekeraars weten hoeveel tijd een zaak gemiddeld in beslag zal nemen en daardoor kunnen zij met advocaten afspraken maken over het tarief. Het bestaan van een minimumtarief, zoals in Duitsland, lijkt daar niet zozeer van invloed op te zijn. In Zweden is vrijwel iedereen verzekerd doordat de rechtsbijstandsverzekering gekoppeld is aan een andere verzekering, zoals een inboedelverzekering of een huisverzekering, waardoor alle juridische consumentenzaken ook onder de dekking van die polis vallen. In Zweden heeft men in de meeste gevallen geen recht op gefinancierde rechtsbijstand, indien men geen rechtsbijstandsverzekering heeft. Dit is voor sommige mensen een reden om een verzekering af te sluiten. Voor de meeste mensen is de reden echter gelegen

in het feit dat een verzekering verplicht wordt gesteld door bijvoorbeeld de hypotheekverstrekker.

De onderstaande tabel geeft de kosten van een rechtsbijstandsverzekering voor de bestudeerde landen. Het laat grote verschillen per land zien. De vergelijking is overigens lastig, omdat elke verzekering een andere dekking kent. Daarnaast is het lastig om voor Nederland een gemiddelde dekking te geven, omdat dit per verzekeraar verschilt.

**Tabel 7.2 vergelijking rechtsbijstandsverzekeringen**

LAND	€ PER JAAR	EIGEN RISICO IN EURO'S	DEKKING
Nederland	Gemiddeld € 143*	Meestal geen eigen risico.	Consumentenzaken Verkeerszaken Arbeidsgeschillen
Duitsland	€ 170-460	€ 150	Werkgerelateerde zaken Consumentenzaken Verkeerszaken Strafrecht
Zweden	€ 10**	20% van totale kosten (met minimum van € 157)	Consumentenzaken Reiszaken Aansprakelijkheidszaken

\* wanneer niet via een verzekeringspakket afgesloten.

\*\* de kosten van het rechtsbijstandsgedeelte van een huis- en inboedelverzekering.

### 7.3.6. Innovatie en dynamiek

In de Nederlandse advocatuur zijn de laatste jaren weinig nieuwe business modellen ontstaan. Hoewel er steeds vaker *fixed fees* worden afgesproken, is factureren op uurbasis nog steeds de meest voorkomende praktijk. Uit de interviews komt naar voren dat men verwacht dat tariefregulering zal leiden tot een daling van de tarieven. Dit kan een aanleiding vormen voor de advocatuur om nieuwe verdienmodellen te ontwikkelen. De vraag is of dit daadwerkelijk zal gebeuren. In het notariaat heeft juist het tegenovergestelde, namelijk het afschaffen van vaste tarieven, tot meer innovatie geleid. Ook nam de concurrentie op basis van prijs toe, mede door de komst van 'prijsvechters'.

In Duitsland is het niet toegestaan om een tarief onder het RVG-tarief te stellen. Wel kan een 'break-fee' worden afgesproken. Daarbij wordt een bepaald bedrag afgesproken (hoger dan het RVG-tarief) waarvoor de advocaat de zaak afhandelt. Wordt de zaak echter verloren, dan krijgt de advocaat slechts het RVG-tarief. In Duitsland worden voorts veel geschillen in de rechtbank beslecht, ook zaken met slechts een kleine waarde. Het lijkt erop dat het Duitse stelsel van tarifiering procederen eerder stimuleert dan ontmoedigt. Zodra een advocaat een enkele handeling in een zaak heeft verricht, zoals het schrijven van een brief, moet door de consument al het standaardtarief voor die zaak betaald worden. Een advocaat heeft er dus belang bij om te procederen en kan met beperkte inspanningen het volledige tarief incasseren. In Zweden lijkt het systeem efficiënter dan in Duitsland en Nederland; er lijkt een goede balans te zijn tussen aan de ene kant een uitgebreid systeem van alternatieve geschilbeslechting en aan de andere kant een markt voor advocaten.

In alle landen specialiseren advocaten zich. In Duitsland kan een advocaat zich bijvoorbeeld onderscheiden door 'Fachanwalt' (gespecialiseerde advocaat) te worden. Dit is een beschermde titel. Waar de titel advocaat verder geen verplichtingen met zich meebrengt in Duitsland (advocaat is men voor het leven), dient men om de titel 'Fachanwalt' te behouden

minimaal aantal zaken per jaar te behandelen en jaarlijks een aantal opleidingsuren te behalen. Een soortgelijk systeem bestaat ook in Nederland en Zweden, waar de titel ‘advocaat’ beschermd is en er moet worden voldaan aan een aantal eisen om deze titel te kunnen behouden. Echter hier lijken de criteria wat scherper gesteld te zijn, waarbij dan vervolgens opvalt dat in Nederland de Orde relatief veel eisen stelt.

### 7.3.7. Concurrentieverhoudingen

Het afbouwen van tariefregulering in het notariaat laat zien dat het loslaten van de regulering heeft geleid tot meer concurrentie. Deze concurrentie kwam niet direct tot stand, pas na twee jaar begon het effect zichtbaar te worden. Daarnaast zorgden de economische crisis en het instorten van de huizenmarkt in de jaren erna ervoor dat er ook andere omstandigheden waren die de tarieven onder druk zetten. Het effect van het afschaffen van de vaste tarieven op de prijs was daarmee niet goed meer te isoleren. In Duitsland zijn de RVG-tarieven zo laag dat een advocaat veel zaken moet doen om een rendabele praktijk te exploiteren. Men tracht daarom RVG-zaken te combineren met zaken waarop het RVG niet van toepassing is (buitengerechtelijke werkzaamheden), of via specialisatie hogere tarieven te rekenen. Desalniettemin geven gesprekspartners in Nederland aan dat men verwacht dat tariefregulering een impuls kan zijn voor lagere tarieven door meer concurrentie. Zowel in de Duitse praktijk als in het Nederlandse notariaat is te zien dat er kantoren zijn ontstaan die standaardwerk verrichten en kantoren die zich specialiseren. In de Nederlandse advocatuur is deze beweging op dit moment nog niet zichtbaar als het gaat om de consumentenmarkt. Door het ontbreken van een monopolie op juridische dienstverlening zijn er in Zweden voor specifieke diensten specifieke partijen opgestaan. Zo regelt een uitvaartondernemer ook de afhandeling van een testament. Wanneer een zaak echter voor het gerecht wordt gebracht hebben de advocaten weinig last van het ontbreken van het monopolie: 90% tot 95% van de mensen kiest dan uiteindelijk toch voor een advocaat als procesvertegenwoordiger. Desalniettemin kent Zweden per hoofd van de bevolking het laagst aantal advocaten, waarbij overigens bedacht moet worden dat de Zweedse rechtscultuur (mede) een belangrijke verklaring hiervoor kan zijn.

## 7.4 Conclusie

Zoals uit deze studie blijkt is de context in de bestudeerde casestudy's steeds anders. Geen van de modellen biedt alleen voordelen. Elk model kent ook zo zijn nadelen. In alle systemen bestaat een gebrek aan transparantie, zowel ten aanzien van de kwaliteit als ten aanzien van de prijs, en overall is de kwaliteitsborging een probleem. Het is niet te verwachten dat de transparantie wordt vergroot wordt door een systeem van tariefregulering. In Duitsland en het Nederlandse notariaat bestaat, c.q. bestond een uitgebreid en complex systeem voor de berekening van de tarieven, dat door consumenten niet begrepen wordt en niet inzichtelijk is. Voor wat betreft de kwaliteitsborging kan worden gesteld dat de karakteristieken van de dienstverlening maken dat, ongeacht de wijze waarop het systeem is vormgegeven, kwaliteit niet transparant en moeilijk meetbaar is. Het wel of niet aanwezig zijn van een procesmonopolie lijkt hier niet of nauwelijks invloed op te hebben. Het systeem in Zweden leert dat er, ondanks de afwezigheid van een procesmonopolie, een belangrijke taak voor advocaten blijft bestaan. In Duitsland lijkt het effect van het procesmonopolie gecombineerd met tariefregulering te zijn dat er een overschot aan advocaten op de markt is. In Nederland heeft het procesmonopolie als effect dat er bij bepaalde rechtsgebieden geen andere professionals zijn die hun diensten aanbieden en er hoge tarieven bestaan in verschillende deelmarkten.

Het systeem in Zweden lijkt zich te onderscheiden van dat in Duitsland en Nederland qua betaalbaarheid; de diensten van de advocaat worden aangeboden tegen een relatief laag tarief en bijna iedereen is voor deze kosten verzekerd. Overigens zijn daarmee niet alle problemen opgelost. Het Zweedse systeem kent een eigenbijdrageregeling die maakt dat voor kleinere bedrijven en consumenten de kosten kunnen oplopen. Zij zijn dan aangewezen op andere vormen van rechtshulp. In de andere bestudeerde systemen is de betaalbaarheid een probleem. Een systeem waar minimumtariefregulering geldt, zoals in Duitsland, blijkt niet direct een oplossing te zijn voor de betaalbaarheid. De vraag of maximumtariefregulering wel een oplossing zou kunnen zijn, is op basis van dit onderzoek niet te beantwoorden. Er zijn in Europa geen systemen die een vorm van maximumtariefregulering kennen. Desalniettemin geven de bevindingen geen aanleiding te veronderstellen dat de problematiek rond transparantie en kwaliteit geheel anders zal zijn met maximumtarieven dan met de hier bestudeerde vormen van regulering.

Gesteld moet worden dat geen enkel systeem de gewenste situatie weet te regelen die goede toegankelijkheid, betaalbaarheid, transparantie (zowel op prijs als op kwaliteit) en kwaliteit combineert. Voor consumenten betekent dit dat ongeacht het systeem transparantie omtrent prijzen en kwaliteit niet wordt bereikt.

## Voor- en nadelen van tariefregulering

### 8.1 Inleiding

In dit hoofdstuk worden de voor- en nadelen van tariefregulering voor de Nederlandse advocatuur samengevat. In paragraaf 8.2 worden de drie deelvragen beantwoord; eerst worden kort de relevante kenmerken van alle casestudy's beschreven (deelvraag 1), daarna wordt beschreven wat van deze casestudy's geleerd kan worden (deelvraag 2) en ten slotte komt aan de orde wat de relevantie is van de verschillende casestudy's voor eventuele tariefregulering van de advocatuur in Nederland (deelvraag 3). In paragraaf 8.3 wordt de centrale onderzoeksvraag beantwoord. Bij de bespreking van deze vragen zijn enkele factoren van belang die van invloed zijn op de voor- en nadelen van de invoering van tariefregulering. Deze factoren en randvoorwaarden worden hieronder besproken.

Van belang is te realiseren dat tarieven op diverse manieren kunnen worden gereguleerd. In Duitsland is gekozen voor een minimumtarief per zaak. In het notariaat gold, ten tijde van de tariefregulering, een vast tarief per zaak. In Zweden is er officieel geen sprake van tariefregulering, maar wordt er door zowel de verzekeraars als bij de door de staat gefinancierde rechtshulp een voor iedereen en elke zaak gelijk uurtarief aangehouden. Naast deze vormen van regulering kan ook sprake zijn van een maximum uur- of zaakstarief. In dit onderzoek is geen casus betrokken waarbij een maximumtarief geldt, omdat er, voor zover bekend, geen systeem van maximumtarieven wordt gehanteerd in Europa, behalve in Malta.

Bij de introductie van een stelsel van tariefregulering geldt het mededingingsrecht als beperkende voorwaarde. Wanneer een tariefreguleringssysteem wordt overwogen geldt daarbij volgens het Hof van Justitie dat het tarief moet voldoen aan twee voorwaarden, namelijk dat het overheidsingrijpen in de markt altijd objectief gerechtvaardigd moet zijn en dat het stelsel een publiek belang moet dienen. Daarnaast moeten de tarieven vastgesteld worden door een vertegenwoordiging van alle gebruikers, en niet, zoals in het notariaat gebeurde, alleen door de beroepsgroep. Vanuit het mededingingsrecht betekent dit dat onderzocht moet worden of overheidsingrijpen in de markt door middel van het vaststellen van tarieven in de advocatuur gerechtvaardigd is. Daarbij moet ook bedacht worden dat de markt wordt verstoord door ingrijpen van de overheid. Daaraan is een risico verbonden, omdat onduidelijk is welke (onomkeerbare) gevolgen er door dat optreden (direct of later) kunnen optreden.

Indien er gekozen wordt voor een systeem van tariefregulering dan zullen uit hoofde van het mededingingsrecht eisen worden gesteld aan de wijze waarop de vaststelling van het tarief geschiedt. Het voldoen aan deze eisen betekent dat er (extra) kosten zullen ontstaan bij het stellen van de tarieven. Een veronderstelling is verder dat de introductie van tariefregulering onherroepelijk zal leiden tot de stijging van de aan toezicht verbonden kosten. Het systeem in Duitsland laat echter zien dat er niet per sé een uitgebreid stelsel van toezicht verbonden is aan de introductie van tariefregulering. Men houdt zich hier aan de gestelde tarieven, zonder dat er sprake is van een systeem van toezicht op de tarieven. Overigens staat een dergelijk systeem van toezicht op alleen tarieven los van een systeem van toezicht op de kwaliteit van de dienstverlening.

## 8.2 Beantwoording deelvragen

### 8.2.1. Deelvraag 1: Wat zijn relevante kenmerken van de bestudeerde gevallen?

Het Nederlandse stelsel van juridische dienstverlening kent een procesmonopolie voor bepaalde delen van het recht, waardoor alleen advocaten in dat deel van de markt de klant kunnen bijstaan. Het stelsel kent verder een uitgebreid stelsel van kwaliteitseisen en toezicht. Bij de regulering gaat het voornamelijk om zelfregulering door de Orde van Advocaten, waarbij de overheid via de Advocatenwet de kaders heeft aangegeven. Het tarief dat advocaten voor hun dienstverlening mogen vragen is vrij; de enige voorwaarde is dat het gaat om een 'redelijk' tarief.

In het Nederlandse notariaat is met de wetswijziging van de Wna in 1999 tariefregulering afgebouwd. De tot dan toe geldende tariefregulering dateerde uit 1842. De tarieven werden vastgesteld door de KNB in een tarievenboekje. Omdat dit leidde tot weinig marktwerking en hoge tarieven, zijn de tarieven vanaf 1999 stapsgewijs losgelaten. In het begin werden de bedragen die golden tijdens de tariefregulering aangehouden – notarissen waren daarmee vertrouwd – maar vanaf 2005 gingen – mede door de economische crisis – de tarieven naar beneden.

In het stelsel van juridische dienstverlening van Duitsland neemt tariefregulering een belangrijke plaats in. Het systeem van tariefregulering bestaat sinds 1879. Op basis van het *Rechtsanwaltsvergütungsgesetz* (RVG) en de bijlagen van deze wet wordt het honorarium van de advocaat bepaald. In de wet worden minimumtarieven per zaak bepaald op basis van de waarde van de zaak. In overeenstemming met de klant mag bij contract afgeweken worden van de RVG en dat gebeurt ook. Het grootste gedeelte van de (consumenten)zaken wordt via de RVG-tarieven afgehandeld. Het Duitse stelsel wordt verder gekenmerkt door een markt waar alleen advocaten juridische diensten mogen verrichten. Er zijn veel advocaten op de markt. Verder is opvallend dat het Duitse stelsel geen toezicht kent en weinig kwaliteitseisen. De transparantie ten aanzien van de prijs en kwaliteit in het Duitse stelsel is zeer beperkt; consumenten weten niet of nauwelijks wat de kosten zijn van het inhuren van een advocaat.

De belangrijkste kenmerken van het Zweedse stelsel van juridische dienstverlening zijn het ontbreken van een procesmonopolie voor advocaten, een uitgebreid stelsel van alternatieve geschilbeslechting voor consumenten, de rol van verzekeraars voor dekking van juridische kosten voor consumenten en een wettelijk vastgesteld uurtarief voor door de staat gefinancierde rechtsbijstand dat uitstralingseffecten heeft naar de hele markt. Bijna alle Zweden worden gedekt voor de kosten van rechtsbijstand door de opname van een rechtsbijstandverzekering in andere verzekeringsproducten. Langs deze weg hebben veel consumenten

toegang tot het recht, echter met de aantekening dat er wel een eigen bijdrage moet worden betaald. Deze eigen bijdrage, gekoppeld aan een door de verzekeraar gesteld maximum aan de dekking, maakt dat voor veel zaken de consumenten de kosten van rechtsbijstand (deels) kunnen verhalen, maar ook dat er een prikkel is tot schikken.

### **8.2.2. Deelvraag 2: Wat kan van de bestudeerde gevallen worden geleerd? / Deelvraag 3: Wat is de relevantie van de vier bestudeerde casestudy's voor eventuele tariefregulering van de advocatuur in Nederland?**

Elke casestudy kent zijn eigen context, waardoor de cases niet eenvoudig vergelijkbaar zijn. De voor- en nadelen van een bepaald systeem ten aanzien van de toegankelijkheid, betaalbaarheid, transparantie, kwaliteit, verzekeraarbaarheid, innovatie en concurrentie zijn daarom niet direct voor- en nadelen die ook in de Nederlandse situatie zullen gelden. Uit elke casestudy blijkt dat er sprake is van een sterke afhankelijkheid. De geschiedenis van de stelsels heeft een sterke weerslag gehad op die ontwikkeling van en de tevredenheid met de systemen. Zowel in Zweden als in Duitsland is men over het algemeen tevreden met het eigen stelsel. Het is echter moeilijk voorstelbaar systemen die zich in vele tientallen jaren hebben ontwikkeld zonder meer over te zetten naar de Nederlandse situatie. Wel kan er geleerd worden van de elementen uit de systemen. Zo blijkt uit het Zweedse systeem dat het ontbreken van een procesmonopolie er niet voor zorgt dat de titel 'advocaat' waardeeloos wordt. Ook in Zweden is en blijft er een belangrijke rol weggelegd voor de advocaat in het systeem.

De belangrijkste conclusie die uit de vergelijking kan worden getrokken, is dat in geen van de bestudeerde stelsels de belangrijkste problemen – namelijk het niet transparant zijn van prijs en kwaliteit – wordt opgelost. Daarnaast zal het reguleren van de prijs invloed hebben op de kwaliteit. Omgekeerd geldt ook dat wanneer de kwaliteit gereguleerd wordt, dit gevolgen heeft voor de prijs. Het door regulering bereiken van transparantie en betaalbaarheid, blijft problematisch. Toetredingseisen tot het beroep van advocaat blijven daarbij een belangrijk element, omdat deze ervoor zorgen dat een zekere basiskwaliteit gegarandeerd blijft.

Een tweede conclusie is dat maximumtariefregulering niet of nauwelijks voorkomt in Europa, terwijl wel vormen van minimumtariefregulering voorkomen. Voorbeelden zijn het notariaat in Nederland tot 1999 en Duitsland. Het notariaat laat zien dat bij afschaffing van het systeem de prijzen – na verloop van tijd – op sommige terreinen zijn gedaald, terwijl deze op andere terreinen zijn gestegen. In Duitsland levert de samenloop van het uitgebreide procesmonopolie, de minimumtarieven en de vele werkzame advocaten, de situatie op dat consumenten tegen deze relatief lage tarieven juridische hulp kunnen krijgen. Het vrijlaten van tarieven – dat wil zeggen het afschaffen van het systeem – zou tot een tariefdaling kunnen leiden, echter deze verandering is niet op korte termijn te verwachten.

Een derde conclusie is dat zelfs bij het ontbreken van tariefregulering er de facto een systeem kan ontstaan dat lijkt op een systeem van minimumtarieven. Hiervan is het Zweedse systeem het voorbeeld, waar de gestelde tarieven in de gesubsidieerde rechtsbijstand door de rechtsbijstandsverzekeraars als maatgevend zijn gesteld voor de vergoeding van juridische bijstand.



## 8.3 Beantwoording centrale onderzoeksvraag

De centrale onderzoeksvraag luidt als volgt:

*“Wat zijn de voor- en nadelen van het reguleren van tarieven in de Nederlandse advocatuur gelet op de toegankelijkheid, betaalbaarheid en verzekerbareid van de rechtshulp, een goed verlopende marktwerking en kwaliteit en vernieuwing van de advocatuur en wat kan in dat opzicht van ervaringen elders en bij andere beroepsgroepen worden geleerd?”*

Hieronder wordt de centrale onderzoeksvraag per thema beantwoord.

### 8.3.1. Toegankelijkheid en betaalbaarheid

Een belangrijke verwachting bij het invoeren van tariefregulering in Nederland is dat het zal leiden tot een lager tarief voor advocaatdiensten waardoor de betaalbaarheid wordt vergroot. De vraag is of dit inderdaad zo is, en of dit ook de toegankelijkheid vergroot. Uit de casestudy's blijkt dat tariefregulering niet per definitie tot lagere prijzen en een betere toegankelijkheid leidt. Alleen wanneer het vastgestelde tarief een tarief is onder het geldende markttarief, zal het leiden tot een vergroting van de betaalbaarheid en daarmee de toegankelijkheid. Uit de casestudy Duitsland blijkt bijvoorbeeld dat de betaalbaarheid niet alleen afhankelijk is van de vastgestelde (minimum) tarieven. Ook de markt speelt een belangrijke rol. Omdat er in Duitsland een overschot aan advocaten is, is er altijd wel een advocaat te vinden die bereid is om tegen het minimumtarief te werken. Dit maakt de advocatuur in Duitsland betaalbaar en toegankelijk. In het notariaat heerst de opvatting dat de tarieven ten tijden van de tariefregulering over het algemeen te hoog waren (met uitzondering van de aktes voor de familiepraktijk). Hier zorgde tariefregulering voor een belangrijk deel dus niet voor betaalbaarheid en toegankelijkheid.

### 8.3.2. Transparantie

Een verwacht voordeel van een systeem van tariefregulering is dat er duidelijkheid bestaat over het tarief dat gevraagd mag worden voor de juridische dienstverlening. Van de casestudy's Duitsland en het Nederlandse notariaat kan echter geleerd worden dat dit effect vooral zichtbaar is voor partijen die veelvuldig met juridische procedures in aanraking komen, zoals de advocaat zelf, grote bedrijven en de overheid, waardoor zij al zicht hebben op de kosten. Voor consumenten zorgt tariefregulering in de bestudeerde casestudy's niet voor een vergroting van de prijstransparantie. Dit komt ten eerste omdat de praktische uitwerking van een systeem van tariefregulering behoorlijk complex is. Ten tweede hebben consumenten vaak weinig ervaring met het inhuren van een advocaat, waardoor zij niet goed weten wat zij kunnen verwachten qua prijs. Ook op het punt van kwaliteit vergroot tariefregulering de transparantie niet. Er is ook na introductie van gereguleerde tarieven geen goed zicht op de kwaliteit die van de in te huren advocaat kan worden verwacht, zo blijkt uit de Duitse casestudy.

### 8.3.3. Efficiëntie

De door onze respondenten vrij algemeen geformuleerde verwachting voor de Nederlandse advocatuur is dat de tarieven door de introductie van regulering naar beneden zullen gaan, waardoor als positief effect te verwachten is dat er meer kostenbewust gewerkt zal worden en als negatief effect dat er minder uren aan een zaak besteed zullen worden waardoor de kwaliteit mogelijk achteruit gaat. De casestudy Zweden laat zien dat – doordat het uurtarief in de gesubsidieerde rechtsbijstand ook het richtsnoer is voor het in verzekeringszaken gehanteerde tarief – een uurtarief een prikkel tot het schrijven van meer uren kan geven.

Of een systeem van tariefregulering voordelen met zich meebrengt, zal mede afhankelijk zijn van de soort tariefregulering. In de twee bestudeerde casestudy's met tariefregulering is in beide gevallen sprake van een tarief per zaak/akte. In het Duitse systeem heeft dit geleid tot een prikkel om kostenbewust – met als uitwas zo snel mogelijk declareren – te werken, maar in het Nederlandse notariaat was deze prikkel afwezig. Het effect op de efficiëntie is afhankelijk van het niveau waarop de prijs wordt vastgesteld. In het notariaat kan geconcludeerd worden dat de prijs voor bepaalde soorten dienstverlening hoog was en voor bepaalde andere diensten laag. Al met al leidde dit tot het (over)accentueren van zorgvuldig werken en klantvriendelijkheid en niet per sé tot kostenbewuster werken. In het Duitse systeem zijn de RVG-tarieven laag waardoor er wel een prikkel bestaat om zoveel mogelijk zaken te behandelen; dit is een voordeel maar het nadeel is dat het ten koste kan gaan van de kwaliteit doordat (te) weinig uren worden besteed aan een zaak.

#### **8.3.4. Kwaliteit**

Over het algemeen is de kwaliteit van de juridische dienstverlening in de verschillende casestudy's weinig inzichtelijk en moeilijk meetbaar. De vraag is wat de kwaliteit zal zijn als er een systeem van tariefregulering ingevoerd zal worden in Nederland. Doordat de kwaliteit ondoorzichtig is, bestaat de kans dat concurrentie – wanneer er bijvoorbeeld een maximumtarief is vastgesteld – voornamelijk op prijs zal plaatsvinden. In de gesprekken is de verwachting uitgesproken dat dit kan leiden tot het aanbieden van advocaatdiensten onder de kostprijs, waardoor er weinig ruimte is voor kwaliteit. Een lagere prijs, sneller werken en meer zaken afhandelen kan zowel leiden tot meer efficiëntie als tot minder zorgvuldigheid, waarbij dit laatste gevolgen heeft voor de kwaliteit.

Het is niet eenvoudig de kwaliteit van juridische dienstverlening in Zweden, Duitsland en Nederland met elkaar te vergelijken. In alle drie de casestudy's wordt aangegeven dat er kwaliteitsproblemen zijn, dat de door de beroepsgroep gestelde eisen moeilijk te handhaven zijn en dat de consumenten die incidenteel gebruik maken van de diensten van een advocaat geen zicht kunnen krijgen op de geleverde kwaliteit. Bewijzen voor de in de Duitse situatie gestelde minimumkwaliteit vanwege de gestelde RVG tarieven zijn moeilijk op waarde te schatten. De casestudy van het notariaat laat zien dat een stelsel van minimumtarieven wel kan leiden tot een in het algemeen hoog kwaliteits- en zorgniveau, maar wel ten koste van toegankelijkheid en betaalbaarheid. Het was de reden het systeem af te schaffen. Tevens laat het Duitse systeem zien dat er perverse prikkels ontstaan die de kwaliteit niet ten goede komen.

#### **8.3.5. Verzekerbaarheid**

Als voordeel van tariefregulering is genoemd dat het de verzekerbaarheid zal vergroten. Wij hebben in dit onderzoek geen relatie gevonden tussen de verzekerbaarheid en tariefregulering. In Duitsland – waar een systeem van tariefregulering geldt – vindt men dat de verzekerbaarheid groot is. Voordeel van vaststaande tarieven is dat de kosten voor de verzekeraar voorspelbaar zijn, waardoor de poliskosten gemakkelijk in te schatten zijn. Uit de gesprekken met Nederlandse rechtsbijstandsverzekeraars blijkt echter dat ook in de Nederland de poliskosten goed in te schatten zijn; de statistieken die rechtsbijstandsverzekeraars in Duitsland en Nederland gebruiken blijken vergelijkbaar te zijn. Ook in Zweden zijn, ondanks dat daar geen sprake is van tariefregulering, de kosten voor de verzekeraars voorspelbaar. Zweden kent de hoogste verzekeringsgraad van de onderzochte cases. Dit komt omdat de rechtsbijstandsverzekering gekoppeld is aan andere verzekeringen.

Nederlandse rechtsbijstandsverzekeraars maken tariefafspraken met advocaten, waardoor de kosten voor hen beheersbaar zijn. Wel geldt dat het in Nederland mogelijk is om een

eigen advocaat te kiezen die mogelijk afwijkende tarieven vraagt; om deze onzekerheid in te dammen kan een tarief wel behulpzaam zijn.

#### **8.3.6. Innovatie**

De verwachting in de Nederlandse advocatuur is dat tariefregulering zal leiden tot meer innovatie. Door lagere tarieven en daarmee een lagere winstmarge zullen advocaten genoodzaakt zijn andere verdienmodellen te ontwikkelen. Beperkende voorwaarde daarbij is dat de Orde van advocaten verschillende regels heeft opgesteld die innovatie tegenwerken, zoals het verbod om samen te werken met niet-advocaten.

Uit de casestudy's blijkt niet dat tariefregulering leidt tot meer innovatie. In Duitsland lijkt tariefregulering geen effect te hebben op innovatie. Door de tariefregulering wordt het niet gestimuleerd noch ontmoedigd. Wel betekent het minimumtarief in Duitsland dat nooit een 'no cure no pay' afspraak gemaakt kan worden, omdat altijd het minimumtarief betaald dient te worden. Ook in het notariaat heeft tariefregulering niet tot meer innovatie geleid, maar de afbouw van tarieven leidde wel tot meer innovatie mede doordat de tarieven omhoog gingen. Voorbeelden hiervan zijn kantoren die zich zijn gaan specialiseren of kantoren die alleen veel standaardwerk verzetten. In deze situatie is er wel een relatie te leggen tussen het verlagen van de tarieven en innovatie van de dienstverlening.

#### **8.3.7. Concurrentie**

In Nederland is er op dit moment weinig concurrentie op prijs in de advocatuur. De verwachting is dat tariefregulering zal leiden tot lagere prijzen en tot meer concurrentie. In principe worden van concurrentie met name voordelen verwacht, waaronder het tegen betere prijscondities opereren en een toename van het aanbod van diensten, maar doordat de concurrentie voornamelijk op prijs zal plaatsvinden kan het ook een nadeel met zich meebrengen doordat er daardoor minder aandacht voor de kwaliteit is.

In het notariaat was er gedurende tariefregulering nauwelijks sprake van concurrentie. Dit kwam mede doordat de tarieven hoog genoeg waren en er voldoende werk was voor notarissen. De concurrentie is wel toegenomen na de afbouw van de tariefregulering, hoewel het enkele jaren duurde voordat dit op gang kwam. In Duitsland lijkt tariefregulering vooral het effect te hebben dat advocaten via de minimumtarieven niet nog lagere tarieven hoeven aan te bieden om aan werk te komen. In Zweden zijn advocaten actief op een deel van de markt waar zij weinig tot geen last ondervinden van andere aanbieders van juridische dienstverleners. Wel wordt het tarief voor consumenten vastgesteld door de rechtsbijstandsverzekeraars. Advocaten nemen hier genoeg mee, terwijl ook geen diensten worden aangeboden onder dit tarief.

Worden deze bevindingen tezamen genomen dan lijkt het moeilijk te vol te houden dat tariefregulering de concurrentie bevordert.

# Literatuur

## **Akerlof 1970**

G. A. Akerlof, 'The Market for "Lemons": Quality Uncertainty and the Market Mechanism', *The Quarterly Journal of Economics* 1970, Vol. 84, No. 3, pp. 488-500.

## **Baarsma & Felsö 2005**

B. Baarsma & F. Felsö, *Het proces als domein. Over de effecten van het procesmonopolie van de advocatuur*; Amsterdam: SEO Economisch Onderzoek 2005.

## **Baarsma e.a. 2008**

B. Baarsma, F. Felsö, K. Janssen, i.s.m. S. Bremer, *Regulation of the legal profession and access to law. An economic perspective*, Amsterdam: SEO Economisch Onderzoek 2008.

## **Barendrecht e.a. 2014**

J.M. Barendrecht, L. Kistemaker, R. Schrader en M. Wrzesinska, *Legal Aid in Europe: Nine Different Ways to Guarantee Access to Justice?*, WODC/Hiil 2014.

## **de Bas e.a. 2014**

P. de Bas e.a., *Onderzoek naar de juridische en rechtskundige dienstverlening* (rapport van Ecorys in opdracht van het ministerie van Economische Zaken), 2014.

## **Beukers, van Harten & Prechal 2010**

T.W.B. Beukers, H.J. van Harten en S. Prechal, *Het recht van de Europese Unie in 50 klassieke arresten*, Boom Juridische Uitgevers: Den Haag 2010.

## **CEPEJ 2010**

European Commission for the Efficiency of Justice (CEPEJ), *European judicial systems. Efficiency and quality of justice. Edition 2012 (2010 data)*, CEPEJ Studies No. 18; Council of Europe Publishing.

## **CEPEJ 2014**

European Commission for the Efficiency of Justice (CEPEJ), *Study on the functioning of judicial systems in the EU member states*, CEPEJ Studies 14 march 2014.

## **Code Swedish Bar 2008**

Code of Professional Conduct for members of the Swedish Bar Association, 2008

**Cornel 2013**

E. Cornel, *Europees Hof: vrije advocaatkeuze bij rechtsbijstandverzekering!*, KienhuisHoving advocaten en notarissen, november 2013

**Couwenberg, Schol & Winter 2009**

O. Couwenberg, M.J. Schol & H.B. Winter, *Toegang tot Advocaten: Een kwalitatief onderzoek naar belemmeringen in de toegang tot advocaten voor betalende particulieren en MKB-bedrijven*, WODC: Den Haag 2009.

**E-justice**

European E-justice, e-justice.europa.eu (website met informatie over de rechtsstelsels in Europa).

**Eshuis, Geurts & Beenakkers 2012**

R.J.J. Eshuis, T. Geurts & E.M.Th. Beenakkers, *Hulp bij juridische problemen. Een verkennend onderzoek naar de kwaliteit van dienstverlening van advocaten en rechtsbijstandsverzekering*, WODC: Den Haag 2012.

**Europese Commissie 2014**

Europese Commissie, *The EU justice scoreboard: Towards more effective justice systems in the EU*; maart 2014.

**Faure, Hartlief & Philipsen 2006**

M. Faure, T. Hartlief & N. Philipsen, *Resultaatgerelateerde beloningssystemen voor advocaten*, Metro: Maastricht 2006.

**Freidson 2001**

E. Freidson, *Professionalism – the third logic*, Polity Press: Cambridge 2001.

**Galanter 1974**

M. Galanter, 'Why the 'Haves' Come out Ahead: Speculations on the Limits of Legal Change, Litigation and Dispute Processing: Part One', *Law & Society Review* 1974, Vol. 9, No. 1, pp. 95-160.

**Hammerstein e.a. 2004**

A. Hammerstein e.a., *Het beste van twee werelden* (rapport van de Commissie evaluatie wet op het notarisambt), 2004.

**Hommerich & Kilian 2010**

C. Hommerich & M. Kilian, *Rechtsschutzversicherungen und Anwaltschaft. Eine empirische Analyse*, Soldan: Bonn 2010.

**Kanning & Kerkmeester 2008**

W. Kanning & H.O. Kerkmeester, *Economie en Recht*, Noordhoff Uitgevers: 2008.

**Jean & Jorry 2013**

J.P. Jean & H. Jorry, *Judicial systems of the European Union countries*, CEPEJ, juni 2013.

**Kilian 2011**

M. Killian, *Die Vergütung des Rechtsanwalts*, Mohr Siebeck 2011.

**Kilian & Dreske 2014**

M. Kilian & R. Dreske (Hrsg.), *Statistisches Jahrbuch der Anwaltschaft 2013/2014*, Soldan: Bonn 2014.

**Kilian & Regan 2004**

M. Kilian & F. Regan, "Legal expenses insurance and legal aid—two sides of the same coin? The experience from Germany and Sweden", *International Journal of the Legal Profession* 2004, Vol. 11, Iss. 3.

**KNB jaarverslag 2012/2013**

KNB, jaarverslag 2012/2013.

**Kok e.a. 2003**

G. Kok e.a., Eindrapport Commissie monitoring notariaat, 2003.

**Lulofs 1983**

J.G. Lulofs, 'Professies en de markt van vertrouwensgoederen', In: S. Lindenberg & F. Stokman (Eds.), *Modellen in de sociologie*, 1983, pp. 92-111.

**Monitor gesubsidieerde rechtsbijstand 2013**

S.L. Peters, M. van Gammeren-Zoetewij & L. Combrink-Kuiters, *Monitor gesubsidieerde rechtsbijstand*, Raad voor de Rechtsbijstand 2013.

**NOvA jaarverslag 2013**

Nederlandse Orde van Advocaten, *Jaarverslag 2013*.

**OECD 2013**

OECD: *What makes civil justice effective?*; OECD Economics Department Policy Notes, no. 18, June 2013.

**Plaggemars 2011**

A.D. Plaggemars, *Is de notaris de markt meester?*, Boom Juridische Uitgevers: Den Haag 2011.

**Plug e.a. 2003**

P. J. Plug, A.S.E. Dekker, S.E. van der Hurk, B. E. Baarsma & F. A. Felsö, *Mededinging versus domeinmonopolie en ministerieplicht* (rapport over de gevolgen van marktwerking in het notariaat door Berenschot en SEO), april 2003.

**Raad voor Rechtsbijstand jaarverslag 2013**

Raad voor Rechtsbijstand, *Vooruitkijken en verbeteren: jaarverslag 2013*.

**Stephen 2013**

F.H. Stephen, *Lawyers, markets and regulation*, Edward Elgar Publishing Limited: Cheltenham 2013.

**Stiftung Warentest 2004**

Stiftung Warentest, 12/2004 (consumententijdschrift Duitsland).

**Stiphout 2014**

R. Stiphout, 'Werken in de advocatuur', in: *Berenschot en SDU-onderzoek, special 2014: werken in de advocatuur* (speciale uitgave van Sdu, in samenwerking met Berenschot), december 2014.

**Taylor 1968**

L. Taylor, *Occupational Sociology*, Oxford University Press: New York 1968.

**Verstappen 2013**

L. Verstappen, 'The hybrid notary in a split between office and enterprise', *Law & Governance, Beyond the Public-Private Law Divide*, Eleven International Publishers: Den Haag 2013 nr. 9, p. 25-59.

**VvV 2013**

Verbond voor Verzekeraars, *Verzekerd van cijfers 2013*.

**Van Wijmen e.a. 2006**

P.C.E. van Wijmen e.a., *Een maatschappelijke orde*, 2006 (advies door de Commissie Advocatuur).

**Winter & Schol 2013**

H.B. Winter & M.J. Schol, *Toezichthouder: beroep, professie, of specialisatie? Studie naar de identiteit en professionalisering van de beroepsgroep* (rapport voor Vide, vereniging van toezichthouders), Groningen 2013.

**Zijlstra 2010**

S. Zijlstra, *Marktwerving in het notariaat: droom of nachtmerrie*, Ars Notariatus 2010.



# Respondenten

**Tabel I.1: Respondenten casestudy advocatuur**

GEÏNTERVIEWDE	CATEGORIE	CASESTUDY
M. Barendrecht, Tilburg University	Expert	Advocatuur
R. van den Berg, Nederlandse Orde van Advocaten	Vertegenwoordiger advocatuur	Advocatuur
F. van Dijk, directeur Raad voor de Rechtspraak	Vertegenwoordiger rechtspraak	Advocatuur
I. Dijkstra, Letselschaderaad	Vertegenwoordiger consumenten	Advocatuur
T. Faber, ministerie van Economische zaken	Ministerie	-
J. Fuller, Benthem en Gratama Advocaten	Advocaat	Advocatuur
V. Jammers, Slachtofferhulp Nederland	Vertegenwoordiger consumenten	Advocatuur
D. Lauria, Letselschaderaad	Vertegenwoordigers consumenten	Advocatuur
M. Koning, rechtsbijstandsverzekeraar Achmea	Verzekeraar	Advocatuur
L. van Kooten, rechtsbijstandsverzekeraar ARAG	Verzekeraar	Advocatuur
R. Sanders, Nederlandse Orde van Advocaten	Vertegenwoordiger advocatuur	Advocatuur
M. Schoonderwalt, ANWB	Vertegenwoordiger consumenten	Advocatuur en notariaat
P. Swienink, Verbond van Verzekeraars	Vertegenwoordigers verzekeraars	Advocatuur
M. Ubbens, Trip Advocaten	Advocaat	Advocatuur
H. Vedder, hoogleraar economisch recht, RuG	Expert	-

**Tabel I.2: Respondenten casestudy notariaat**

GEÏNTERVIEWDE	CATEGORIE	CASESTUDY
R. van der Bergh, hoogleraar Law and Economics, Erasmus universiteit Rotterdam	Expert	Notariaat
J. Cohen, Notariskantoor Cohen	Notaris	Notariaat
N. van Oostrom, KNB	Vertegenwoordiger notariaat	Notariaat

D. Plaggemars, gepensioneerd notaris	Expert	Notariaat
B. Takke, Bureau Financieel Toezicht	Toezichthouder	Notariaat
N. Tichelaar, Hermans & Schuttevaer	Notaris	Notariaat
L. Verstappen, hoogleraar privaatrecht en notariaat, RUG	Expert	Notariaat
A. de Vries, Nederlandse Branche Vereniging Notariaat	Vertegenwoordiger notariaat	Notariaat
R. Wisse, Bureau Financieel Toezicht	Toezichthouder	Notariaat

**Tabel I.3: Respondenten casestudy Duitsland**

GEÏNTERVIEWDE	CATEGORIE
J. Nebel, Görg Rechtsanwälte	Expert & Advocaat
H. Bimboese, Bimboese & Scott	Advocaat
G. Bockamp, Konsumentenbund	Vertegenwoordiger consumenten
C. Christiani, Merle Albl Gaydoff	Advocaat
R. Doppler, Rechtsanwältin Romana Doppler	Advocaat
U. Henke, Anwaltsverein	Vertegenwoordiger beroepsgroep (lands-niveau)
J. Hölzlein, Bundesjustizministerium	Bondsministerie
K. Kozik, ARAG Deutschland	Verzekeraar
K. Kuchelmeister, Stiftung Warentest	Vertegenwoordiger consumenten
R. Oberovski, ARAG Deutschland	Verzekeraar
K. Otto, Bundesjustizministerium	Bondsministerie
S. Reckin, Anwaltsverein	Vertegenwoordiger beroepsgroep op landsniveau
M. Sittig, Stiftung Warentest	Vertegenwoordiger consumenten
C. Wright, Görg Rechtsanwälte	Advocaat

**Tabel I.4: Respondenten casestudy Zweden**

GEÏNTERVIEWDE	CATEGORIE
H. Bellander, Universiteit Uppsala	Expert
G. Berg, Folksam	Verzekeraar
Y. Boström, Rättshjälpsmyndigheten	Nationale autoriteit rechtshulp
S. Hartman, Regeringskansliet, Justitiedepartementet	Ministerie van Justitie
R. Heinemann, Regeringskansliet, Finansdepartementet, Konsumentenheten	Ministerie van Financiën, beleidszaken consumenten
W. Lidgren, Småföretagarnas Riksförbund	Vertegenwoordiger consumenten
S. Moberg, Svensk Försäkring	Verzekeraar koepel
T. Mörnholm, Advokaterna Stockholm Law	Advocaat
J. Sangborn, Advokatsamfundet	Vertegenwoordiger beroepsgroep
P. Stark, Konsumenternas	Vertegenwoordiger consumenten
C. Renfors, Riksdagens ombudsmän	Expert
P. Widman, Advokaterna Liman & Partners	Advocaat

## Bijlage II

## Vormen van tariefregulering in Europa

Bij de start van het onderzoek is een eerste voorlopige inventarisatie uitgevoerd naar de vormen van tariefregulering in Europa. Deze eerste inventarisatie zou vervolgens dienen als basis voor de keuze van een beperkt aantal casestudy's voor het daadwerkelijke onderzoek. Gezien het doel van dit eerste stuk van het onderzoek is de inventarisatie uitgevoerd op basis van slechts een zeer beperkt aantal bronnen. Deze bronnen moesten voldoende duidelijkheid scheppen over de vorm van regulering in het betreffende land, en of er sprake was voldoende (Engelstalige) documentatie. Het onderzoek wees uit dat er niet of nauwelijks sprake was van maximumtariefregulering in een van de Europese landen, dan wel dat het voor sommige landen moeilijk was (Engelstalige) gegevens te verkrijgen vanwege het ontbreken van voldoende Engelstalige documentatie. Meer gedetailleerd onderzoek naar de vormen van tariefregulering in de Europese landen is niet uitgevoerd vanwege het tijdsbeslag en de verwachte moeilijkheden in het verkrijgen van benodigde documentatie.

De lijst met landen is in tabel II.1 weergegeven. Hierbij zij uitdrukkelijk vermeld dat voor de correctheid en volledigheid van de gegevens zoals opgenomen in de tabel geen verantwoordelijkheid kan worden aanvaard door de onderzoekers.

**Tabel II.1 regulering per Europees land**

LAND	MATE VAN REGULERING	SOORT REGULERING	TOELICHTING	BESCHIKBAARHEID INFORMATIE / GESCHIKTHEID ALS CASESTUDY
Slovenië	Wetgeving	Onbekend	In de wet is een prijslijst opgenomen. Vastgesteld met goedkeuring van Sloveense balie.	Geen Engelstalige informatie beschikbaar
Polen	Wetgeving	Minimumtarief Maximumtarief? Gebaseerd op waarde van het geschil	Er is een minimumtarief bepaald, dat kan worden vermenigvuldigd met zes, of de waarde van het voorwerp van het geschil.	Geen Engelstalige informatie beschikbaar
Litouwen	Wetgeving	Vaste tarieven	Er zijn vaste tarieven vastgelegd in de wet voor bepaalde rechtshandelingen, goedgekeurd door ministerie en Raad van Orde.	Beperkte Engelstalige informatie: - Orde van Advocaten <a href="http://www.advoco.lt">www.advoco.lt</a> - overheidswebsite <a href="http://www.teisinepagalba.lt">www.teisinepagalba.lt</a>
Duitsland	Wetgeving	Vaste tarieven Bandbreedte Gebaseerd op waarde van het geschil	Vergoedingenschema in de wet opgenomen. Per overeenkomst kan naar boven afgeweken worden.	Voldoende Duitse en Engelstalige informatie
Malta	Wetgeving	Maximumtarief Vast tarief per handeling Gebaseerd op waarde van het geschil	Er is een tarievenlijst in de wet opgenomen, met een bedrag per onderdeel en een bedrag afhankelijk van de waarde van de zaak.	Engelstalige informatie: - wet (Code of Organization and civil procedure, Schedule A) - overheid <a href="http://www.Gov.mt">www.Gov.mt</a> - <a href="http://www.legalmalta.com">www.legalmalta.com</a> - orde van advocaten ( <a href="http://www.avukati.org">www.avukati.org</a> )
Tsjechië	Wetgeving	Vast tarief per handeling Maximumtarief? Gebaseerd op waarde van het geschil	In de wet zijn de tarieven geregeld, afhankelijk van de waarde van het geschil. In sommige gevallen zijn er fixed fees voor rechtshandelingen.	- wettekst (Regulation on lawyers tariff) - orde van advocaten ( <a href="http://www.cak.cz">www.cak.cz</a> ) - verschillende particuliere websites
Roemenië	Wetgeving	Bandbreedte	De tarieven moeten binnen de marges blijven die zijn vastgesteld in de wet en het statuut van de beroepsgroep.	Beperkte Engelstalige informatie - orde van advocaten, <a href="http://www.unbr.ro">www.unbr.ro</a>
Slowakije	Wetgeving	Vast tarief per uur Vast tarief per zaak Gebaseerd op waarde van de zaak Vast tarief per handeling	De wet stelt voor sommige typen zaken een vergoeding voor, dit is geregeld in de uitvoeringsverordening.	Geen Engelstalige informatie beschikbaar

Cyprus	Richtlijn door gerechtshof	Onbekend	Vergoedingenschaal door het hooggerechtshof goedgekeurd.	n.v.t.
Denemarken	Richtlijn door gerechtshof	Onbekend	Het gerechtshof heeft richtbedragen vastgesteld. Dit geldt voor enkele rechtsgebieden. Het publiek kan deze bedragen raadplegen.	n.v.t.
Spanje	Richtlijn door beroepsgroep	Onbekend	Richtsnoeren door het beroepscollege, met onderscheid naar rechtsgebied.	n.v.t.
Letland	Wetgeving, maar niet bindend	Overeenkomst of Bandbreedte	Wetgeving geeft een bepaalde bandbreedte, maar geldt alleen als er geen overeenkomst is.	n.v.t.
Oostenrijk	Wetgeving, maar niet bindend	Overeenkomst of Bandbreedte	Wetgeving geeft een schaal van honoraria, maar geldt alleen als er geen overeenkomst is.	n.v.t.
Hongarije	Wetgeving, maar niet bindend	Overeenkomst of Minimumtarief Gebaseerd op waarde van de zaak	Rechtbank kan een honorarium bepalen, wanneer er geen overeenkomst is (5% van het gevorderde bedrag met een minimum van 10 000 forint)	n.v.t.
Griekenland	Wetgeving, maar niet bindend	Overeenkomst of Bandbreedte	Wetgeving geeft een schaal van honorarium, maar geldt alleen als er geen overeenkomst is.	n.v.t.
Ierland	Volledige vrijheid van tarieven	n.v.t.	Geen tarieven, maar wetgeving geeft wel aan welke aspecten meegenomen moeten worden bij het bepalen van het tarief.	n.v.t.
Nederland	Volledige vrijheid van tarieven	n.v.t.	Wanneer cliënt het niet eens is met het bedrag, kan dit begroot worden door de Raad van Toezicht.	n.v.t.
Schotland	Volledige vrijheid van tarieven	n.v.t.	Geen tarieven, maar wetgeving geeft wel aan welke aspecten meegenomen moeten worden bij het bepalen van het tarief.	n.v.t.
Engeland en Wales	Volledige vrijheid van tarieven	n.v.t.	Klachten over tarieven kunnen beoordeeld worden door de Legal Complaints Service	n.v.t.
België	Volledige	n.v.t.	De Raad van Orde van	n.v.t.

	vrijheid van tarieven		Advocaten kan beoordelen of de vergoeding (on)redelijk is.	
Luxemburg	Volledige vrijheid van tarieven	n.v.t.	De Conseil d'Ordre kan beoordelen of de vergoeding (on)redelijk is.	n.v.t.
Bulgarije	Volledige vrijheid van tarieven	n.v.t.	De Raad van Orde kan een bedrag vaststellen als er overeenkomst is.	n.v.t.
Zweden	Volledige vrijheid van tarieven	n.v.t.	Niet bekend of er een mogelijkheid tot toetsing van de tarieven is.	n.v.t.
Estland	Volledige vrijheid van tarieven	n.v.t.	Niet bekend of er een mogelijkheid tot toetsing van de tarieven is.	n.v.t.
Portugal	Volledige vrijheid van tarieven	n.v.t.	Niet bekend of er een mogelijkheid tot toetsing van de tarieven is.	n.v.t.
Noord-Ierland	Volledige vrijheid van tarieven	n.v.t.	Niet bekend of er een mogelijkheid tot toetsing van de tarieven is.	n.v.t.
Frankrijk	Volledige vrijheid van tarieven	n.v.t.	Niet bekend of er een mogelijkheid tot toetsing van de tarieven is.	n.v.t.
Finland	Volledige vrijheid van tarieven	n.v.t.	Niet bekend of er een mogelijkheid tot toetsing van de tarieven is.	n.v.t.

bronnen:

1. <https://e-justice.europa.eu/>
2. J.P. Jean & H. Jorry, *Judicial systems of the European Union countries*, CEPEJ, juni 2013.